


3 1761 12059694 5

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761120596945>

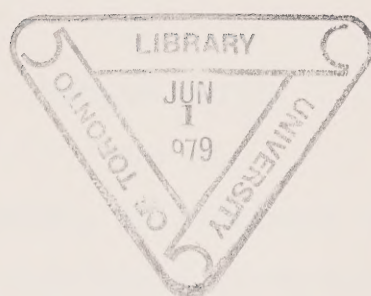
3
SECOND REPORT

OF THE

Ontario
26 ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION

"THE FEDERAL-PROVINCIAL DISTRIBUTION OF POWERS"

March 1979





March 6, 1979

Dear Mr. Premier:

Last April the Advisory Committee on Confederation presented to you and your Government its First Report. That report dealt primarily with the institutions of the federal system and with human and linguistic rights and an amending formula. However, as we indicated in the introduction, many equally important questions remained to be considered, particularly the distribution of powers between the federal and provincial levels of governments.

Over the past several months, we have spent much of our time discussing these matters and consulting experts inside and outside the Government on certain specific areas of jurisdiction. The result of our work has been incorporated in this Second Report which I am pleased to present to you at this time. We realize that it would be impossible to propose a set of recommendations on the distribution of powers which would be acceptable to everyone.

This report of the Advisory Committee was completed before the release of the main report of the Task Force on Canadian Unity, "A Future Together". The Advisory Committee has had, however, a brief opportunity to discuss the report of the Task Force. Members of the Advisory Committee were pleased to note the similarity of analysis of the current situation in Canada in the two reports as well as the general compatibility of recommendations. Given the urgent need for federalists in Canada to coalesce around some basic new approaches to changes in our federal system, it is encouraging to see non-governmental bodies studying the Canadian federal system making similar recommendations. The members of the Advisory Committee hope that these reports will serve as input to the debate and discussion currently underway, and fortify the important intergovernmental process of constitutional review.

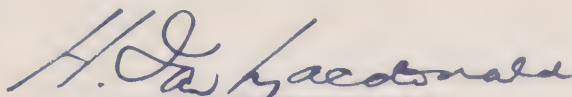
.../ii

We have also included a section which elaborates on and, in some cases, modifies the recommendations made in the First Report. The need for such a clarification became apparent to the Committee following reaction to the Report from the delegates at Confederation '78 and from experts who met with the Committee last spring. The pages which deal in greater detail with the House of Provinces should be of particular interest in view of the strong emphasis in our Second Report on the need for a mechanism which would facilitate consultation between the federal and provincial levels of government in many overlapping areas of jurisdiction.

As you are well aware, the membership of the Committee has been in transition since June of last year; therefore, new and former members have been involved in the preparation of this report at different stages. Although all the recommendations may not represent the unanimous agreement of the members, a general consensus has been achieved on the total package.

We hope the recommendations in this Second Report will prove helpful to your Government in the complex deliberations which lie ahead and we look forward to sharing with you our observations in other areas pertinent to the future of our country.

Yours sincerely,


H. Ian Macdonald,
Chairman

The Honourable William G. Davis
Premier of Ontario
Queen's Park
Toronto, Ontario

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| I. The Economic Roles of Government | 11 |
| 1. Maintaining the National Market | 14 |
| 2. Redistribution | 17 |
| 3. Stabilization | 20 |
| 4. Economic Development | 23 |
| 5. Federal Discretionary Powers | 28 |
| II. The Social Roles of Government | 31 |
| III. Culture | 37 |
| 1. Education | 38 |
| 2. Broadcasting | 39 |
| 3. Assistance to Artistic and Cultural Endeavours | 40 |
| 4. Parks and Recreation | 41 |
| 5. Immigration and Citizenship | 41 |
| IV. International Relations and Defence | 43 |
| V. Administration of Justice | 45 |
| VI. Native Peoples | 47 |
| VII. Residual Power | 49 |
| CONCLUSION | 51 |
| Relation to Recent Proposals | 51 |
| SUMMARY OF RECOMMENDATIONS | 55 |
| FOLLOW-UP TO THE FIRST REPORT | 65 |

INTRODUCTION

In its First Report, the Ontario Advisory Committee on Confederation concentrated on the political institutions of the Canadian federal system. But, as the Report noted, the functioning of institutions cannot adequately be considered in isolation from the question of the distribution of powers and responsibilities between levels of government. In this Second Report, therefore, the Committee has attempted to outline the structure of a cooperative and complementary relationship between the federal and provincial governments under a new Canadian constitution.

The assignment of government responsibilities is critical because it represents a basic view of the role of government in contemporary society and how this role should be fulfilled and therefore the rules of operating the federation. It is critical also because it goes to the heart of the present crisis in Canadian federalism.

Successive Quebec governments have sought greater provincial autonomy and argued at the same time for corresponding limitations on federal power. Other provinces, too, have pushed for greater responsibilities in many areas. They have frequently complained of the consequences of federal policies, particularly those which intrude into areas of provincial jurisdiction, on the ground that they distort provincial priorities or are insensitive to regional needs.

Against this provincial attitude, however, there is the opposite view that growing provincial power has

already substantially eroded the Canadian national market. It is sometimes argued that the fiscal weight of the provinces has too severely limited the ability of the federal government to manage the economy, to redistribute wealth among regions and to achieve other national economic goals.

It is evident that federal policies in the post-war era have moved into many areas once generally considered to be provincial. But provincial governments have also acted in areas once thought to be federal in scope. In this respect the difficulty with the constitutional distribution of powers as listed in the British North America Act is that it has been so confused by the establishment of new areas of government activity, by judicial interpretations, and by the informal processes of intergovernmental relations that it is often difficult for citizens or governments to know where the proper responsibility lies.

It can be effectively argued that responsibility for most important policy areas is shared by both levels of government. This has led to duplication, inconsistency and mutual frustration. Citizens are bewildered by contradictory policies, by uncertainty about who to hold accountable and by a cynical conviction that their individual needs are forgotten in a sometimes incomprehensible process of intergovernmental wrangling.

This brief summary of the problems facing Canada demonstrates how important it is to come to grips with the issue of the distribution of powers. It also demonstrates how difficult the issue is. As the members of the Committee wrestled with some of its aspects, we developed deep sympathy for those in the federal and provincial governments trying to finalize agreement on a chart for Canada's future.

The difficulties stem from many sources. There are the ambiguities of the existing Constitution, especially when account is taken of the imposing body of judicial interpretation since 1867. There is the technical complexity of many of the issues, especially in such fields as resources and communications. There is the complicated nature of contemporary policy-making, and the extent to which policy in almost all areas is interrelated. To separate this complex pattern into neat categories is impossible.

We have tried to take a pragmatic approach to these difficulties. We have not attempted to resolve all the issues, nor to draft the precise language of a complete new version of Sections 91 and 92 of the BNA Act. Governments have the resources to do that providing they have an agreed-upon plan of action.

What we have done is try to balance several basic objectives which we have taken as the premises of our approach:

1. The distribution of powers should accommodate the divergent aspirations held by Canadians for a Canadian community. While maintaining and indeed perhaps strengthening a strong federal government capable of acting for all Canadians, a new constitution must also respond to the increasing provincial desire for fewer constraints to their ability to govern.
2. The distribution of powers should provide a basis for effective decision-making; that is, it should ensure that the eleven governments are, either individually or collectively,

capable of responding to the needs of Canadians under their jurisdiction.

3. A new constitution must be flexible, permitting governments to respond to new problems and to changing social conditions.
4. It should eliminate as far as possible the areas of conflict between federal and provincial governments.
5. It should provide effective machinery of government at the least possible cost to the taxpayer.
6. It should maximize the opportunities for citizens to influence their governments and hold them accountable.
7. It should respond to the present strains of Confederation, but its framework must be designed above all to endure and meet Canadian needs for the future.

The first of these principles is the most difficult because it represents the most fundamental differences of viewpoint among Canadians about their country: among those who emphasize a pan-Canadian view centered on the federal government, those who seek to expand provincial powers generally, and those who see for the Quebec government a special obligation as the primary political expression of the interests of francophone Canadians.

We have avoided proposals for either massive centralization or decentralization. We have tried to establish clear federal responsibility in those areas

fundamental to Canada's existence as a national society and economy: the maintenance of the Canadian national market; the redistribution of income among regions and persons; economic stabilization; responsibility for international and interprovincial trade; responsibility for defence and foreign policy; and responsibility for a unified criminal code.

Within this national framework, however, we believe that the provinces must have independent scope to promote the economic, cultural and social interests of their residents. In recent years the provinces have considerably strengthened their political and administrative capacities. The pressure for decentralization to smaller, more manageable and more responsive political units is felt today in many countries besides Canada. Hence, we place the prime responsibility for the delivery of services directly dealing with people at the provincial level.

Moreover, it has become increasingly clear that provinces other than Quebec have a sense of being distinct political entities with a desire to take a greater responsibility for their own development. In some provinces this is often linked with a view that Ottawa has been unresponsive to regional needs and that Confederation has operated primarily to the benefit of Ontario. While delineating a clear role for the federal government and strengthening its capacity to represent all parts of Canada, a new constitution must also respond to these strong regional and provincial aspirations.

Our response to provincial aspirations takes several forms. First, as set out in our First Report, we have sought to give provinces a greater voice in national decision-making through the House of Provinces to replace the Senate in Ottawa. Some modifications to

our original proposal are set out at the end of this report. Second, we have accorded the provinces greater powers in many policy areas: more freedom of economic action (subject to the overriding need for maintenance of an unobstructed national market) and predominance in most areas of social and cultural policy.

Third, we have used a system of checks and balances to give flexibility with safeguards in the relationship between federal and provincial powers. For example, we have retained the federal spending, declaratory and emergency powers. But to ensure that they are exercised in accord with the principles of federalism, we have specified that their use in areas of provincial jurisdiction will be subject to a provincial consensus through the House of Provinces.

Fourth, we believe that expression of the national interest does not necessarily always mean that Ottawa should be dominant. The national interest may also emerge through the collaboration of federal and provincial governments, each wielding some of the policy instruments necessary to achieve it. This is especially the case with broad-scale economic development policies, such as a "national industrial strategy", but the principle also applies in other areas. Thus, governments must be able to influence each other through effective intergovernmental mechanisms.

Much of the pressure for change has come from successive Quebec governments. Some of these demands, such as clarification of responsibilities and the limiting of federal "intrusions" into provincial jurisdiction, are shared with many other provinces. But others are rooted in the cultural and linguistic distinctiveness of that province. From this come the view that the

Quebec government should have a "special status" exercising powers not used by other provinces. We recognize that this view is a highly contentious one, but we also believe that its strength and persistence stem from profoundly held aspirations which cannot be ignored in any constitutional revision. To ignore them risks making the whole debate irrelevant. The Canadian identity with its national values, political structures, cultural pursuits and loyalties, is inextricably linked to the French cultural reality of Quebec and the French-Canadian community elsewhere in Canada. The distribution of government powers must protect this reality in the national interest.

It is therefore necessary to accept the general proposition that the demographic and ethnic make-up does mean that Quebec is not a province "comme les autres". Quebec is a community in every cultural and social sense, considerably different from the other communities of Canada. Social realities and political practice provide ample confirmation of this, and any future constitution must make provision for it.

Nevertheless we are not inclined to endorse any explicit constitutional statement on "special status". The phrase is vague and subject to different interpretations. Rightly or wrongly, it has a symbolism which appears unacceptable to many Canadians. More importantly, it tends to imply that there is a homogeneous "English Canada" outside Quebec with uniform interests and aspirations. The contrary should be obvious by now. The other nine provinces have shown their diversity in recent events. Several of them might well wish to avail themselves of any additional provincial powers initially intended to meet Quebec needs.

We believe the distribution of powers proposed here can at the same time reasonably accommodate Quebec's desire for more autonomy and the varied aspirations of other regions. We have tried to define a constitution giving all provinces broad powers to regulate economic development within the province. We have suggested a number of areas of concurrent jurisdiction, many with provincial paramountcy. This opens the possibility that some provinces will exercise these powers actively, while others will leave the field to the federal government. In several areas we have recognized the possibility that a province may want to opt out of a federal program, or supplement it to accord with its own priorities. We have also recommended that there be delegation of legislative powers from one level of government to another. We acknowledge that such devices may pose political and administrative difficulties and create rather widely varying arrangements across the country. On balance, however, we believe that, providing basic standards are assured, such variations are the only realistic response to the varied realities of Canadian society.

Reducing the present overlapping and duplication in federal and provincial responsibilities is an important goal in any constitutional revision. It can lower the level of frustration between governments and minimize the dangers of conflict. It can also reduce the costs of decision-making in terms of delay and uncertainty. We believe much can be done here and we welcome evidence that, particularly at the administrative level, steps are being taken in this direction.

But our analysis also concluded that it is simply impossible to neatly divide responsibilities in the Constitution such that each government independently exercises a clear set of powers. Every federal system in the world

must come to terms with the interpenetration and overlapping of federal and provincial responsibilities. This is because all policy areas are so interwoven and because as long as there are eleven governments with separate mandates, each will seek to use every fiscal, regulatory, legislative, and administrative tool available towards its policy objectives, making absolute disentanglement difficult to achieve. These problems are inevitable in any complex, evolving federal system. The question is how to minimize them. We have tried to do so in several ways.

First, in areas such as transportation, communications, fisheries, financial institutions, etc., we have made a distinction between the national or inter-provincial dimensions and the intraprovincial dimensions. The one belongs primarily to Ottawa, the other primarily to the province.

Second, we have attempted to distinguish federal and provincial concerns in a given area. For example, in their role in the national financial and communication systems, banks or telephone companies are subject to federal regulation; in their role as employers, they would be subject to provincial regulation.

Third, we have increased the number of areas in which jurisdiction is explicitly concurrent. In each case, however, one level of government is paramount. That seems a considerable improvement over the present situation, in which de facto concurrency exists in almost all areas, but without adequate rules to make it harmonious and constructive.

Fourth, we emphasize once again the need for additional mechanisms to promote harmony in these shared fields of responsibility. An institution like the House

of Provinces which would integrate federal and provincial policy-making in an open forum is essential. Under the right conditions overlapping and shared responsibilities can have positive virtues. Many of the major innovations in Canadian policy have come from such "joint ventures".

The following suggested distribution of powers tries to balance all these competing considerations. In putting them forward we must emphasize that the scheme represents the best judgement of a group of citizens who are not experts on constitutional law, much less experts in all the policy areas which we have examined.

Our approach on the whole has been to consider some of the primary roles that governments play and to ask at what level each of these can most effectively be carried out. From this we have drawn up the following lists of federal, provincial and concurrent powers. As well, we have given special attention to two other key issues: the question of whether the federal government should be able to exercise broad discretionary powers to intervene in matters under provincial jurisdiction, and the question of how to build in flexibility to permit adaptation to changing needs and circumstances.

I. THE ECONOMIC ROLES OF GOVERNMENT

The Canadian economy, and the role of government in it, can be viewed from two perspectives. On the one hand it can be seen as a single national economy in which we wish to promote the wealth, stability and strength of the whole and to maximize the contribution of each region to the aggregate welfare. On the other hand, it is a collection of regional economies, with differing wealth, resource bases and trading patterns. In this latter view, the economic interests of different regions diverge, and each seeks to maximize its own development. In one view, Ottawa is seen as the primary manager of the national economy; in the other, provincial governments promote their own development in accordance with provincial priorities.

The distribution of economic powers in the constitution, then, must seek to reconcile these views. It must also provide an environment in which economic actors -- workers, employers, buyers and sellers -- can act with assurance of a reasonable degree of consistency and certainty across provincial boundaries.

We believe that primary weight must be given to the national dimensions of the Canadian economy. If a country is to mean anything, it must be a fully-integrated national economy, with minimal internal barriers to the freedom of movement of goods, capital and people. The national market requires measures to ensure that it can function efficiently, which in turn requires a basic national infrastructure of transportation and communications. It also requires that there be effective mechanisms to redistribute wealth from richer to poorer areas within the whole Canadian community.

It requires that fiscal and monetary policies be developed on a national basis and that some efforts be made to plan and develop the overall Canadian economy to ensure balanced growth, to emphasize the complementary strengths and linkages of different regions and sectors, and to enhance the Canadian economy as a whole in the face of the profound effects of external forces.

This perspective leads some people to suggest that the constitution should allocate the primary economic functions to the central government, and, indeed, we recognize that a strong case can be made for a much greater degree of economic centralization than now exists. Thus, there is much concern that the growth among the provinces of government taxing, spending and borrowing, three primary instruments of fiscal policy, substantially erodes Ottawa's ability to employ fiscal policy. A host of provincial policies, ranging from purchasing policies to regulation of the professions and different regulatory standards in such areas as consumer protection, all substantially erode the reality of the Canadian national market. Provincial control over natural resources and even matters like education, can limit the ability to develop "national economic strategies".

A strong case can also be made for considerable provincial economic powers. First, federal economic policies have often, from the point of view of some regions, been either ineffective or unfair, benefitting central Canada at their expense. There is also the view that federal economic planners appreciate the particular needs and interests of provinces less well than local decision-makers. Moreover, economic policies beneficial to one region may be less appropriate for another.

Reality dictates that, in any meaningful sense of the term, "economic policy" is not the exclusive domain of one government, but must result from the activities and cooperation of all governments. As noted, Ottawa alone cannot determine all aspects of fiscal policy. Effective fiscal policy-making therefore demands cooperation. The alternative -- centralization of fiscal power in federal hands -- would vitiate most other provincial powers. Similarly, economic development and economic planning require the use of so many policy instruments that to give one government full responsibility would be, in effect, to argue for a unitary state.

We draw several lessons from such considerations. First, we believe it is vital to maintain and to strengthen the Canadian national market.

Second, we believe that it is indeed the federal government which has the primary responsibility for overall national economic policy. More specifically, it must act as the protector and guarantor of the Canadian national market, as the central agent of redistribution among regions and persons, and as the dominant force in stabilization policy and overall national economic development. It should share with the provinces responsibility for regional economic development and for regulating economic agents in such fields as protection of the environment and consumer protection.

Third, this federal economic responsibility should not be exercised without consultation. The federal government should have an obligation to consult in such areas as transportation and even international trade policy which, while inherently national, have very

important regional effects. We believe that the House of Provinces, outlined in our earlier Report, provides an effective mechanism for achieving this, but other forums can also be envisaged. In several areas, especially in the regulatory field, federal powers should be shared concurrently with the provinces. For example, it should be possible with provincially-chartered financial institutions, such as credit unions, to divide jurisdiction so that only the activities crucial to the national financial system (such as interest rates) are federally regulated.

Fourth, we believe that the provinces have many legitimate economic roles to play. In particular, the constitution should give them wide latitude to promote economic development within their own borders using many different policy instruments. The only real limitation on this power would be that these measures not seriously threaten the national market, nor impose costs on residents of other provinces. Provincial ownership and management of resources located within provincial borders should be guaranteed. Natural wealth, like human and industrial resources, should indeed be shared with the national community, but this should be done through taxing the wealth that results, rather than the resources themselves.

Specific economic functions are outlined in more detail in the following pages.

1. Maintaining the National Market

As one of our fundamental assumptions is that the national market of Canada must be maintained, several results follow.

First, serious consideration should be given to entrenching a "freedom of movement of people, capital, goods, and information" provision in the constitution. Such a provision would have to be carefully drafted to avoid becoming a device for invalidating provincial legislation which may have the incidental effect of imposing a minor impediment to movement.

Second, a central federal role must be to act as a guarantor of the national market. This implies that the central government should have exclusive jurisdiction over the currency, weights, measures and other such standards.

Third, a new constitution should carefully spell out the limits of the trade and commerce power. This is perhaps one of the most contentious areas in dispute, because this power can and does easily clash with such things as provincial control over natural resources, or even over regulation of intraprovincial economic matters. In Canada, the trade and commerce power has traditionally been interpreted very narrowly by the courts; in the United States, a similar provision interpreted differently has been perhaps the single most important device in centralizing American federalism. Some recent decisions of the Supreme Court of Canada appear to suggest an enlargement of this power.

Fourth, the national market also implies positive measures to make it effective. In a country as large and diverse as Canada, this is a heavy responsibility, as evidenced by the central role transportation policies have played in Canadian development. Interprovincial transportation, therefore, should remain a federal responsibility. Electronic communications and data transmission

have today achieved the importance of the older technologies of rail, air and highways. We believe the same case for federal influence can be made in this newer area on the understanding that the federal responsibility should extend primarily to ensuring a national infrastructure of communications facilities and free access to it. This, therefore, does not preclude a significant provincial role in regulating content, or in the ownership of cable T.V. and other such intraprovincial system. Nor should it preclude the provinces' regulating such entities as telephone companies in their purely intraprovincial aspects, such as labour relations or rates.

Federal control of competition and some aspects of securities law is also implicit in the national market, though here too its limits need to be specified carefully so as not to nullify provincial activity in areas such as the regulation of professions, which have as one by-product implications for competition.

Recommendations

To summarize, the following powers arise out of the need to protect the national market:

- (a) Federal primacy in interprovincial transportation.
- (b) Federal primacy in interprovincial telecommunications.
- (c) Federal primacy in interprovincial and international trade.
- (d) In each of the three above powers federal regulations and legislation should be

subject to consultation with, but not any veto by, the provinces, through an improved intergovernmental discussion process.

- (e) Exclusive federal responsibility for currency.
- (f) Exclusive federal responsibility for weights and measures, bankruptcy and intellectual property.
- (g) Exclusive federal responsibility for competition, subject to consultation as outlined above.
- (h) Federal responsibility for regulating the national capital market. Subject to this power, provinces should be free to regulate securities transactions within the province.
- (i) A constitutional protection of the free movement of goods, persons, capital and information from province to province.

2. Redistribution

Redistribution of wealth among regions and individuals is a central role of government. It is implicit in the notion of community itself, since it embodies both the view that wealthier individuals by virtue of a common citizenship have obligations to poorer citizens, and in the idea that if a national society is to have meaning, resources must be shared

between richer and poorer regions. Redistribution is also made necessary by the national market, since the play of market forces which results may well -- as it has in Canada -- leave some regions and persons much less well off than others. The federal government is best able to carry primary responsibility for both forms of redistribution. While it might be possible in principle for rich provinces to contribute directly to an equalization pool, the size of such a pool would be conditioned by the generosity of the least open-handed province. Equalization and other regionally distributive mechanisms, such as the Department of Regional Economic Expansion, have been purely federal programs, justified by the federal government's spending power. We believe the notion of equalization, however achieved, is so fundamental to the Canadian fabric that it should now be constitutionally entrenched.

Interpersonal redistribution also requires a primary federal role, though not a federal monopoly. Without it, some provinces would have the resources to pursue very generous policies, while others, with greater needs, would have limited resources. Moreover, without federal involvement, every province would have an incentive to produce lower levels of redistribution in order to keep taxes lower (and hence keep wealthier citizens at home) and benefits minimal (in order to keep poorer people out). The social categories across which interpersonal redistribution occurs (such as age or income) cut across provincial lines, and should be managed by the more inclusive federal political unit.

Hence, we believe that Ottawa should continue to operate the major interpersonal transfer programs,

such as unemployment insurance, family allowances and old age pensions. However, we also recognize that several provinces have sought provincial paramountcy in these programs in order to integrate them into their global social policy strategies. In such cases, we believe Canadian experience has demonstrated the possibility of reconciling these objectives through negotiated variations in benefits and through "opting-out" provisions. In addition, provinces would be free to pursue whatever other redistributive policies they wished within their own borders.

Recommendations

Since so many diverse policies are involved in redistribution, we do not suggest a precise allocation of powers here. The constitution should, however, provide for:

- (a) Entrenchment of the federal obligation to provide for interprovincial equalization.
- (b) A statement of the constitutional right of the federal government to use its spending power to pursue other regional development programs, such as DREE, but with a provincial consensus mechanism to apply.
- (c) Federal right to make payments for unemployment insurance, family allowances, and old age pensions.
- (d) The federal right to conduct other major interpersonal income transfer schemes, subject to:

- (i) provincial paramountcy over social services;
- (ii) a provincial consensus mechanism for new programs in the social field;
- (iii) provincial right to modify, or opt-out of, federal social programs.

3. Stabilization

Management of the economy through the devices of fiscal and monetary policy has become a central task of contemporary government. Maintenance of the national economy requires that the federal government be mainly responsible for such economic management.

Hence, the tools of monetary policy, the central bank, currency, interest and banking generally, should remain in federal hands. The activities of provincially-chartered financial institutions should be subject to federal regulation to the extent that their operations constitute part of the national banking system.

Fiscal policy poses a more difficult problem, since the primary instruments for conducting it, taxing, spending and public borrowing and investment, are shared between federal and provincial governments. Some provinces are large enough to contemplate managing their own fiscal policies, and it is theoretically possible for the provinces collectively to undermine or frustrate a fiscal posture selected by the federal government. Indeed, in the postwar period the federal grip on the levels of fiscal power has steadily weakened as provincial fiscal capacity has grown and as we moved from a centralized tax rental system to independent taxation.

Consistency might suggest, therefore, a considerable degree of centralization here, with the federal government dominating the major tax sources, regulating provincial borrowing, especially overseas, and determining overall levels of spending. In various ways, such central fiscal control exists in several other federal countries. Such a development is clearly impossible in the present Canadian political context.

We believe that each level of government should be free to impose its own forms and levels of taxation, as set out in the existing Constitution, and would modify the present prohibition on direct provincial taxation. Provinces should be free to use any form of taxation, so long as it is not actually borne by persons outside the province. We believe that, despite the considerable provincial fiscal leverage, the federal government does retain adequate taxing and spending power to maintain its primary responsibility for fiscal policy.

But we also suggest that much greater efforts will be needed in the future to coordinate federal and provincial fiscal policies. Recent events demonstrate that federal fiscal decisions, such as budget cuts, or tax changes, can have direct impact on provincial budgets. The same is true in reverse; for example, external provincial borrowing can affect the exchange rates, and provincial taxing decisions have a direct effect on the equalization payments Ottawa must make. This is compounded by the fact that a large proportion of federal spending is committed to transfers to the provinces. The regular meetings

of federal-provincial finance ministers have made some coordination of fiscal policy possible. It could be expanded through discussion in the House of Provinces or some other more permanent forum in which informal agreement on appropriate fiscal policies could be reached. Such a "free-for-all" tax system has its dangers, as frequent disputes over revenue shares have demonstrated, but the alternatives have even more serious drawbacks. One is to allocate specified revenue sources to different levels. It poses insuperable problems of relating available resources to revenue needs. The other is to retain all major tax sources in central hands with unconditional transfers replacing provincial taxes. That implies an unacceptable degree of centralization and a serious lack of accountability.

Recommendations

The implications for the distribution of powers can be summarized as follows:

- (a) Federal responsibility for monetary policy.
- (b) Federal control of the central bank and of banking, and of the interprovincial banking aspects of provincially-chartered financial institutions, such as trust companies and credit unions.
- (c) The federal and provincial governments should have access to all modes of taxation, subject to the proviso that no provincial tax shall be imposed on residents of another province.

- (d) The sections of the constitution dealing with the machinery of intergovernmental relations should provide for mechanisms to ensure federal-provincial discussion of the sharing of tax revenues, levels of taxes, borrowing practices and the like.

4. Economic Development

If no government can have a complete monopoly on stabilization policy, then no government can have a complete monopoly on economic development. The latter involves the provision of economic infrastructure, as well as various regulatory activities, incentives through taxes and subsidies and a wide range of other policy tools. The federal responsibility here rests in its role in fostering balanced regional growth, promoting aggregate economic development, and securing Canada's place in the highly competitive global economic community. The provincial role lies in stimulating regional economic development so as to maximize the return from provincial resources to meet other provincial social, economic and cultural goals.

The existence of two active levels of government in this area can pose problems. Provincial development strategies may run counter to federal strategies, and provinces may engage in destructive competition to attract investment. Inevitable conflicts arise, for example, between oil-producing and oil-consuming provinces, or between those whose economies are heavily dependent on tariffs and those whose economies are more oriented to exporting. Such conflicts, of course, are not a product of federalism itself; they would exist in any political regime.

Provincial governments should play two roles in economic development policies: first, promote their own development activities; and second, act as spokesmen for their regional interests in seeking to influence federal policies which affect them. We would leave them free to do so, subject only to certain safeguards against their erecting barriers to trade or engaging in "beggar my neighbour" policies.

We wish to delineate a distinction between the national and interprovincial aspects of economic development policies, on the one hand, and the intra-provincial aspects on the other. The former should be federal, though in several cases they require a federal obligation to consult; the latter should be provincial, though with a similar obligation to consult. The distinction is, of course, difficult to establish in practice, and however the constitution is worded, there will be many gray areas. "National" economic policy will be a result of the combined efforts of federal and provincial development policies. For these reasons machinery for continuing coordination and consultation on these policies is essential.

Recommendations

Several primarily federal responsibilities flow from this perspective, some of which have already been discussed:

- (a) Interprovincial transportation.
- (b) Interprovincial telecommunications.
- (c) Interprovincial and international trade.

(d) Banking and other financial institutions in their interprovincial aspects.

(e) Regulation of competition.

(f) Navigation.

Exclusive provincial jurisdiction should include:

(a) Intraprovincial transportation.

(b) Regulation of intraprovincial trade.

(c) Land use planning and regulation.

(d) The ownership and management of natural resources, including those of the adjacent continental shelf, subject to federal primacy over interprovincial and international trade.

Several other powers, because they critically bridge federal and provincial interests, are best dealt with as concurrent powers:

(a) Provincial control of water resources and fisheries appears to be consistent with their jurisdiction over other natural resources. This must be tempered, however, by the fact that watersheds often cross provincial boundaries, and that fisheries raise many questions in international relations. We therefore suggest that there be concurrent jurisdiction with provincial paramountcy, except in the case of interprovincial and international aspects of waterways, and international aspects of fisheries.

- (b) Manpower policy has important national dimensions and hence requires some federal involvement. However, because of the intimate relation between manpower training and education, we propose provincial paramountcy.
- (c) Research and development again requires federal involvement, but provincial paramountcy follows from their responsibility for education.
- (d) Environmental regulation. Provincial control over environment matters is justified by its close links to natural resources, land use planning and other responsibilities and by its relation to the overall plans for provincial development. Two problems arise: first, where the effects of pollution cross national and provincial boundaries, and second when nationally-oriented firms and industries face conflicting and varied environmental standards. We therefore recommend concurrent jurisdiction with provincial paramountcy.
- (e) Consumer protection. Both federal and provincial governments have become deeply involved in a host of policies respecting protection of the consumer, ranging from laws respecting fraud, to truth-in-lending, to package labelling and product safety. A strong federal role is justified here because of the close relationship of many prohibited activities to the criminal law, the need for sophisticated laboratory testing

which should not be duplicated in each province, and the fact that a great many of the firms and products to be regulated operate in national rather than provincial markets. Hence, we recommend concurrency with federal paramountcy.

- (f) Agriculture. The present Constitution provides for concurrent jurisdiction with federal paramountcy. We believe the federal interest is adequately protected by its powers over trade and commerce; in other areas of agriculture, we believe the provinces should be paramount.
- (g) Labour relations and regulating the workplace. Given the goal of a national market, which implies a national labour market, a case can be made for a greater federal role in labour relations, beyond its present role in these matters in federally-regulated industries and the public service. But labour relations touch on many matters central to the character of the provincial society and economy and we would therefore leave the existing pattern unchanged.
- (h) Atomic energy bears heavily on defence and international relations questions. On the other hand, provinces, especially Ontario, are the principal users of atomic power and they have a further interest in uranium through their control of natural resources. Hence there should be concurrency, with federal

primacy over external and defence aspects and provincial primacy in other respects.

5. Federal Discretionary Powers

The existing Constitution was intended to create a strong national economy. Despite later judicial decisions which undermined much of this federal power, the main economic tools were given to Ottawa. More important, the BNA Act gave to Ottawa a variety of discretionary powers which allowed it to override provincial interests in the economic as well as in other fields. Among the most important discretionary powers were the power to spend wherever Ottawa saw fit, the power to declare works within a province to be for the general advantage of Canada, the power of disallowance and reservation, and the general responsibility for "Peace, Order and Good Government". While heavily used in earlier periods of Canadian history, some of these powers have greatly diminished in importance. "Peace, Order ...", along with the trade and commerce power have been very narrowly interpreted by the Courts. Yet these provisions remain in the Act and the possibility remains that they may be rehabilitated. The 1975 wage and price control program, which had sweeping implications for provincial powers in many areas, was justified largely under the "emergency" doctrine of "Peace, Order and Good Government". Some other recent cases also point to an expansion of federal economic power. At the same time, we have seen a great expansion of provincial economic development.

The question thus arises as to whether a new constitution should retain and state more clearly some of these broad federal powers to intervene, for purposes of achieving federally-defined national goals, or to override provincial policies seen to interfere with or frustrate national policies.

In our view, the flexibility inherent in these powers should be retained. Given the major economic problems within the Canadian economy, and its vulnerability to world economic forces, we need strong incentives to develop coherent national policies.

But we believe that provincial societies have developed to such a degree that such overriding national goals cannot be imposed unilaterally by the federal government. Rather, they must emerge from a process of negotiation between federal and provincial governments, each representing legitimate economic interests. The process of debate on national economic policy begun at a First Ministers' Conference in February 1978, and continued in November of that year, suggests that there is considerable potential for fruitful collaboration in evolving complementary economic policies.

Our recommendation is to formalize this collaborative process and to build in a mechanism for assuring a broad national consensus before Ottawa is permitted to override provincial interests. Such a mechanism has already been suggested for the spending power. It could be extended to encompass federal measures, such as the anti-inflation program, which are based on the emergency power. Thus, if Ottawa believed there was a serious economic situation, requiring extraordinary action in areas of provincial jurisdiction, such a declaration would require approval of perhaps two-thirds of the provinces. Again the House of Provinces would be an appropriate forum. A similar rule could apply to the use of the declaratory power.

We believe that the reservation and disallowance powers are outdated, and are not consistent with the

contemporary character of Canadian federalism. They should be abolished in a new constitution.

II. THE SOCIAL ROLES OF GOVERNMENT

Canada, along with other politically advanced societies, has developed a reasonably comprehensive welfare state in which government provides a wide range of services to individuals on a universal basis and redistributes income through taxes and transfer payments from wealthier to needier individuals. The history of the evolution of the Canadian welfare state is an instructive base from which to consider the future distribution of powers.

The BNA Act assigns primary responsibility for welfare, hospitals and similar areas to the provinces. Such powers were considered minor in the 19th century. In the early 20th century, federal involvement in the area began to grow. The first shared-cost program, old age pensions, started in 1927. During the depression, federal activity in areas such as unemployment relief expanded rapidly. The provinces were simply incapable of adequately dealing with the massive social problems. A fairly comprehensive federal initiative, the "Bennett New Deal", was, however, ruled ultra vires by the courts.

Following World War II, there was a renewed commitment to the establishment of a welfare state by the federal government. By using the device of the federal spending power, family allowances were established. Constitutional amendments in 1940, 1951, and 1964 gave Ottawa the right to establish the unemployment insurance plan and old age pensions, though for pensions, the provinces retained paramountcy. Through these plans Ottawa assumed the power to operate the major income security programs.

But another group of programs was established as shared-cost programs in which the federal spending power was used to persuade provinces to establish new services. This pattern was followed in the health care field with the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act in 1955 and the universal medicare program in 1968. It was also used to provide a federal share in basic public welfare, most recently in the Canada Assistance Plan.

Thus, there emerged a pattern of deep federal involvement in social policy whereby Ottawa assumed responsibility for the major interpersonal transfer programs while contributing heavily in social areas. The shared-cost programs were justified by federal fiscal superiority and by the perceived need in these areas for national standards and for portability of benefits. The conditions imposed on federal sharing assured a direct federal voice in policy matters. The provinces, however, remained responsible for the delivery and administration of welfare services. These federal activities were broadly accepted by both the provinces and the Canadian public. The principal exception was Quebec, which saw in these programs not only greater centralization, but also the imposition by Ottawa of programs and values inimical to Quebec culture.

More recently, especially with the introduction of medicare, other provinces have objected. The shared-cost programs were seen to be forcing the provinces into programs they did not want and thus interfering with their own priorities. Several

responses followed: in 1964, federal legislation permitted a province to opt out of many shared programs and to receive financial compensation for the foregone federal contribution. Only Quebec availed itself of this option. Then the medicare program was established with far less detailed federal overseeing than earlier federal programs. During the 1968-71 constitutional review, Ottawa proposed that future use of the spending power be subject to a provincial consensus, and the Victoria Charter provided for concurrency with provincial paramountcy in family allowances as well as pensions in a revised Section 94A. This provision, however, did not establish the primacy in all areas of social policy which Quebec had sought and was the principal reason for Quebec's rejection of the Charter. Finally, in 1976, a major shift from shared-cost programs was achieved with the Established Programs Financing Act, which transferred full responsibility for higher education, hospital insurance and medicare back to the provinces in return for unconditional tax and cash transfers to them. A similar move to "bloc funding" to replace the Canada Assistance Plan has recently been under discussion.

Several lessons arise from this overview: first, there is an emerging division of labour, with Ottawa responsible for the major income transfer programs and the provinces for social services. This is consistent with the federal role in redistribution. Second, while most elements of the modern welfare state were pioneered by individual provinces, its establishment on a national basis was overwhelmingly dependent on the exercise of the federal spending power. Third, we have moved considerably away from joint activity in social policy. Ottawa's role is increasingly that of paymaster leaving the provinces free to determine policy within financial limits.

Some fear that this federal withdrawal will result in increasing divergence in the quality of provincial welfare schemes, and in the erection of barriers to movement through establishment of residence requirements. On the other hand, it can be argued that these programs are now well-enough established that they will survive in all provinces even without direct federal support, as long as federal equalization payments maintain equal fiscal capacity in the provinces. We would add that, consistent with our desire to maintain freedom of movement in the federation, there should be a constitutional prohibition of discriminatory residency requirements in provincial programs. Fourth, while most provinces have not complained strongly about joint involvement in social policy, this is not the case in Quebec. As then Social Services Minister, Claude Castonguay, argued in 1971:

"The Government of Quebec, conscious of the special character of socio-logical and cultural realities of Quebec, as well as of the necessity to formulate and apply a global and integrated social policy consistent with such a character, believes ... that a social policy can hardly be reconciled with overlapping jurisdiction..."

Thus Quebec has sought legislative primacy in income security, manpower, social services, health services, housing and leisure. The constitution must respond to these concerns.

Recommendations

We are sympathetic to Quebec's objective, and believe the Constitution should encompass it. But we are also anxious not to close the door to future initiatives from the federal government. Thus, we recommend:

- (a) That social security (excluding unemployment insurance, family

allowance, old age pension) fall into concurrent jurisdiction with provincial paramountcy.

- (b) That federal spending power in social policy be retained, but its use be subject to a provincial consensus.
- (c) That any province be able to opt out of shared programs in social policy and be compensated by the federal government.
- (d) That the Constitution prohibit residency requirements in provincial social programs.
- (e) That the provinces have exclusive jurisdiction over the design and delivery of social services.
- (f) Recognizing the importance of maintaining national standards, and the close links between social and economic policy, a forum for continuing discussion of these matters should be provided.
- (g) Family law, including divorce, should be a provincial responsibility. However, the grounds for divorce should be federally legislated.

III. CULTURE

The scope of government policies relevant to culture is vast, ranging from education and broadcasting to support for symphony orchestras and artists. As with social and economic policy, the global field of culture is too pervasive to entrust fully to one or other level of government.

A strong case can be made for provincial primacy in the area. If one's focus is on the need to develop and enhance the sense of provincial community -- as has been the case historically in Quebec -- then jurisdiction should be provincial. But from another perspective, the primary challenge in cultural policy is to help build a sense of national identity and unity and to limit cultural penetration from outside. From this viewpoint a case can be made for extensive federal regulation of broadcasting, and even for a larger federal role in education. Another justification for a primary federal role is the protection of the federal government's political legitimacy in the country. If Ottawa's policy roles are to lie primarily in tangential redistributive and managerial economic activities, while the provinces are the governments which establish direct links with citizens through the provision of services, this can make the federal government remote from the concerns of many Canadians.

Ultimately, we do not believe that vitality and creativity are necessarily likely to be better fostered by having any one government "responsible" for cultural policy. We see nothing wrong, and much potentially to be gained, if cultural groups vie for

support not only from all three levels of government, but from the private sector as well.

We believe that the division of constitutional jurisdiction over cultural fields must take into account some of these differing views of Canadians of the government's ideal role in culture. In particular, we believe that this is an area in which the often-repeated claim of the Quebec government to have a special role in protecting and developing French-Canadian culture must be accepted.

Cultural policy falls into several categories:

1. Education

Historically, education has been among the most sacrosanct of provincial jurisdictions, though there has been considerable federal involvement through manpower training (justified on economic grounds) and in higher education and research. The direct role in higher education, through payment of half the operating costs of post-secondary education, while never involving direct federal policy control, has become even less direct with the changes to the Established Programs Financing Act. We see little reason for any change in constitutional responsibility for education. There is a strong case to be made for some federal involvement to promote mobility and to facilitate a trained labour pool for a national labour market. However, we believe that such "national" goals can be achieved largely through inter-provincial cooperation, and the effective

work of the Council of Ministers of Education reinforces this view. We would also permit federal use of the spending power in specific nationally-oriented aspects of education, subject to the consensus formula and opting-out provisions discussed earlier.

2. Broadcasting

In an earlier section on the economy, we asserted that regulation of the technology and infrastructure of national telecommunications systems should rest with the federal government. That leaves open the question of communication systems, such as telephones and cable systems, located within a province. It also leaves open the question of the regulation of the content of radio and television systems. These have become increasingly contentious issues recently, especially in cases concerning provincial regulation of cable television. While several provinces have sought greater control in this area, it is again Quebec which has led in seeking primacy on the grounds that broadcasting is integral to the protection of its culture.

Recommendations

In few areas are technical complexities and cultural values as intertwined as this. However, we would propose the following recommendations:

- (a) The Constitution should permit both the federal and provincial governments to own and operate national and intra-provincial broadcasting networks respectively.
- (b) Because of the interprovincial and international implications, allocation of frequencies and other such technical matters should be federal.
- (c) Cable television, including rates, allocation of territories, hardware, and the content of closed circuit cable channels should be concurrent, with provincial paramountcy.
- (d) Regulation of the content of radio and television stations and networks should be concurrent, with federal paramountcy over networks spanning more than one province, and provincial paramountcy over provincial stations and networks.

3. Assistance to Artistic and Cultural Endeavours

The problem here is not a regulatory one, but rather one of settling the terms and levels of public assistance to the arts. We would leave both levels free to act in this area.

4. Parks and Recreation

These are primarily of local importance and should therefore be provincial. However, national parks are an important national asset and the federal government should be permitted to establish and maintain them, subject to the agreement of the province concerned.

5. Immigration and Citizenship

Immigration has important economic and cultural aspects. Citizenship, we believe, is exclusively a federal matter. We recognize, however, the great weight that some provinces attach to the character of immigration. Accordingly, as in the present Constitution, we believe that it should be concurrent, with federal paramountcy.

IV. INTERNATIONAL RELATIONS AND DEFENCE

A central aspect of statehood is the ability to speak with a single voice in international relations. For this reason, there is little doubt that the conduct of external relations, including foreign representation and the negotiation of treaties, should be federal matters. Similarly, defence should remain federal.

In a federal state such as Canada, however, this overriding power must be subject to several qualifications. The cultural and economic interests of some provinces may give them a special reason to have external contacts. In addition, international obligations incurred by the federal government often bear directly on matters under provincial jurisdiction. Ottawa, therefore, must consult with the provinces on many matters in this area. Therefore, we recommend:

- (a) That the federal government have exclusive jurisdiction over international relations, subject to the following qualifications:
 - (i) provinces may establish offices abroad and enter into reciprocal arrangements with foreign powers in areas of provincial jurisdiction subject to prior federal concurrence via federal-provincial accords;
 - (ii) the federal power to make international treaties must not be permitted to extend federal jurisdiction into areas of provincial jurisdiction;

- (iii) such treaties, and those concerning international trade relations should be ratified by both Houses of Parliament including the House of Provinces.

V. ADMINISTRATION OF JUSTICE

Constitutionally, the administration of justice has rested with the provinces. The Committee recommends that this continue to be the case. In the administration of the criminal law prosecutorial responsibility should rest clearly with the provincial Attorneys General.

In its First Report, the Committee recommended that the judges of all of the levels of the courts of each province be appointed by the Lieutenant Governor in Council. This recommendation would be effected by the elimination of section 96 of the BNA Act, and by the inclusion of this appointment power as an aspect of the administration of justice in the province. One important consequence of this change would be that the provinces could establish such courts as a unified family court with jurisdiction to deal with all issues which can arise in family disputes. The province would appoint the judges of those courts.

Recommendations

Therefore we recommend:

- (a) That the administration of justice in the province be a provincial responsibility. This would include the maintenance and organization of provincial courts, both civil and criminal jurisdiction, the appointment of judges to these courts, and the definition of procedures with respect to civil matters in these courts.
- (b) That the criminal law be exclusively federal.

- (c) That enforcement of federal legislation other than the criminal law be an exclusive federal responsibility.

VI. NATIVE PEOPLES

The Committee recognizes the unique position which the native peoples hold in Canadian society and would certainly expect that all residents of Canada would be entitled to the individual rights which we outlined in our First Report. However, the question of which level of government should be responsible for ensuring the collective rights of the native peoples is an extremely complex one. We would urge that both levels of government negotiate with native representatives chosen by their own people a constitutional provision which would satisfy the native peoples that their collective rights are protected. Pending the results of such a process, the Committee considered it premature to make specific recommendations in this area.

VII. RESIDUAL POWER

In the existing Constitution there are two kinds of residual power. The "Peace, Order..." clause gives the federal government the right to legislate on matters not otherwise assigned exclusively to the provinces. It has been interpreted to give the federal government control over some issues of "national importance", but in general it has been tightly defined by the courts and redefined as an emergency power. The provincial powers under "property and civil rights" and matters of a "local nature" became the operative residual powers.

Residual powers involve several considerations. First is the need for this kind of power in a national emergency of the sort envisaged by the War Measures Act. We addressed this question in our previous report.

Another is the kind of emergency posed by economic depression involving the need for major policy initiatives but not representing an imminent threat to the state itself. The most recent use of such a doctrine was in the federal government's 1975 wage and price control program. The federal government justified it partly on the ground that inflation was a problem of "national dimensions", thereby enabling Parliament to legislate under the "Peace, Order..." power. A majority of the Supreme Court approved the federal program but under the narrower doctrine of the power to act in an emergency. Clearly, a general federal power to assert jurisdiction wherever it decides there are "national dimensions" to an issue

could easily vitiate provincial power. Even a unilateral federal ability to assert the existence of an "emergency" would offer too much potential for federal intervention.

Hence, we suggest either that "emergencies" of this sort be carefully defined in the constitution, or that federal declaration of an emergency require a provincial consensus manifested through the House of Provinces. We prefer the latter option. It is worth noting that provincial support for the anti-inflation program would almost likely have been forthcoming under such a procedure. Such a consensus would allow the provinces to limit the increased federal powers to those which were absolutely necessary, and to ensure that any increased federal powers existed only for a specified period.

We believe that the array of federal powers we have recommended previously, including the retention of the declaratory and spending powers, albeit with limits, and the general responsibility for inter-provincial trade, together with the foregoing provisions, assure that emergencies or newly emerging problems with major national dimensions can adequately be handled at the federal level. All additional residual powers, therefore, would remain with the provinces.

CONCLUSION

We believe the foregoing discussion of the distribution of powers is a reasonable balancing of the many different considerations which must apply. It touches on most, but not all, of the major elements in the distribution of powers. Few of us are entirely satisfied with all elements of our proposals and we realize that few readers will endorse our proposals categorically. But given the competing viewpoints, it seems evident that no single model is likely to command universal acceptance. Nor, given Canadian diversity, can we expect anything but a pragmatic blending of many elements, which sacrifices neatness and consistency to the need for compromise.

We believe our formulation does preserve the essential need for a meaningful federal capacity to operate Canada's economy, and assures it a presence in social and cultural fields. It also allows considerable provincial latitude in formulating their own economic plans, together with the major role in social and cultural fields. We have suggested several ways to achieve flexibility. Flexibility in the relationship between Ottawa and each province is made possible by the many areas of concurrency, by opting-out provisions, and by allowing delegation of powers. Flexibility to allow for changing aspirations of Canadians and for the emergence of new policy problems can be achieved through our emphasis on concurrency and through our retention, with strict limits, of the federal spending power.

Relation to Recent Proposals

One dilemma facing the Committee has been the relation of its work to the ongoing process of federal-provincial discussions on the Constitution. We decided

to deal with the whole range of constitutional powers rather than to concentrate on the immediate distribution of powers question now on the agenda of the constitutional review process. Although the former strategy risks becoming unrealistic and perhaps irrelevant to immediate concerns, the latter risks becoming quickly obsolete. Nevertheless, we would like to summarize briefly our position on some of these recent proposals and on what we understand to be the present agenda as reflected in the provincial consensus of 1976 and restated in Regina in 1978, in the "agenda for change" set out at the October-November 1978 First Ministers' conference on the Constitution and in previous statements of the Ontario Government.

First, it appears that most governments accept that the use of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction should be subject to a mechanism to assure that it is not exercised without substantial provincial consensus. We believe it should be possible to arrive at such a mechanism and at a mechanism for individual provinces to opt out of federal spending programs in their jurisdiction.

Second, there now appears to be a consensus on the need to entrench constitutionally the obligation to provide for regional equalization.

Third, the right of provinces to impose indirect taxes is now widely accepted. The important distinction is not between direct and indirect taxes but between taxes whose burden is borne by the residents of the province which imposes them and those whose burden falls on persons outside the province. The latter should not be permitted.

Fourth, unification of family law under provincial jurisdiction, subject to reciprocity between provinces, has been accepted. We support this, with the proviso that the grounds for divorce should be federally legislated.

Fifth, there is a general recognition that the federal disallowance and reservation powers are inconsistent with the principles of a healthy federal system and should be abolished. The declaratory power raises more difficult issues. We do not believe it should be abolished entirely, but we suggest that it be subject to achieving a broad consensus of provincial governments before it can be used.

Sixth, the desirability of a greater provincial role in communications is widely accepted, but the precise means of doing so is exceedingly complex. In making distinctions between technology and content, and between intra- and inter-provincial aspects of communications, we believe it is possible to arrive at a workable division.

Seventh, perhaps the most contentious of jurisdictional issues in recent years has been the relationship between provincial ownership and control of natural resources on one hand, and federal taxation and trade powers on the other. It is unlikely that complete agreement can be achieved or that a formula which avoids any future problems can be reached. The Constitution should affirm provincial ownership and control of natural resources and their full responsibility for the management and conservation of natural resources. The federal interest can be served through jurisdiction over trade and the shared responsibility for taxation. More broad-scale "energy policy" requires the further development of consultative mechanisms.

We are optimistic that with good faith on all sides resolution of these immediately pressing issues is possible in the near future.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

I. The Economic Role of Government

1. Maintaining the National Market:

The following powers arise out of the need to protect the national market:

- (a) Federal primacy in interprovincial transportation.
- (b) Federal primacy in interprovincial communications.
- (c) Federal primacy in interprovincial and international trade.
- (d) In each of the three above powers federal regulations and legislation should be subject to consultation with, but not any veto by, the provinces, through an improved intergovernmental discussion process.
- (e) Exclusive federal responsibility for currency.
- (f) Exclusive federal responsibility for weights and measures, bankruptcy and intellectual property.
- (g) Exclusive federal responsibility for competition, subject to consultation as outlined above.
- (h) Federal responsibility for regulating the national capital market. Subject to this power, provinces should be free to regulate securities transactions within the province.
- (i) A constitutional protection of the free movement of goods, persons, capital, and information from province to province.

2. Redistribution:

The Constitution should provide for:

- (a) Entrenchment of the federal obligation to provide for interprovincial equalization.

- (b) A statement of the constitutional right of the federal government to use its spending power to pursue other regional development programs, such as DREE, but with a provincial consensus mechanism to apply.
- (c) Federal right to make payments for unemployment insurance, family allowances, and old age pensions
- (d) Federal right to conduct other major interpersonal income transfer schemes, subject to:
 - (i) provincial paramountcy over social services;
 - (ii) a provincial consensus mechanism for new programs in the social field;
 - (iii) provincial right to modify, or opt out of, federal social programs.

3. Stabilization:

The distribution of powers with regard to stabilization policy can be summarized as follows:

- (a) Federal responsibility for monetary policy.
- (b) Federal control of the central bank and of banking, and of the inter-provincial banking aspects of provincially-chartered financial institutions, such as trust companies and credit unions.
- (c) The federal and provincial governments should have access to all modes of taxation, subject to the proviso that no provincial tax shall be imposed on residents of another province.
- (d) The sections of the Constitution dealing with the machinery of inter-governmental relations should provide for mechanisms to ensure federal-provincial discussion of the sharing of tax revenues, levels of taxes, borrowing practices and the like.

4. Economic Development:

Federal jurisdictions should include:

- (a) Interprovincial transportation.
- (b) Interprovincial telecommunications.
- (c) Interprovincial and international trade.
- (d) Banking and other financial institutions in their interprovincial aspects.
- (e) Regulation of competition.
- (f) Navigation.

Exclusive provincial jurisdictions should include:

- (a) Intraprovincial transportation.
- (b) Regulation of intraprovincial trade.
- (c) Land use planning and regulation.
- (d) The ownership and management of natural resources, including those of the adjacent continental shelf, subject to federal primacy over interprovincial and international trade.

Several other powers, because they critically bridge federal and provincial interests are best dealt with as concurrent powers:

- (a) Provincial control of water resources and fisheries appears to be consistent with their jurisdiction over other natural resources. This must be tempered, however, by the fact that watersheds often cross provincial boundaries, and that fisheries raise many questions in international relations. We therefore suggest that there be concurrent jurisdiction with provincial paramountcy, except in the case of interprovincial and international aspects of waterways, and international aspects of fisheries.
- (b) Manpower policy has important national dimensions and hence requires some federal

involvement. However, because of the intimate relation between manpower training and education, we propose provincial paramountcy.

- (c) Research and development again requires federal involvement, but provincial paramountcy follows from their responsibility for education.
- (d) Environmental regulation. Provincial control over environmental matters is justified by its close links to natural resources, land use planning and other responsibilities and by its relation to the overall plans for provincial development. Two problems arise: first, where the effects of pollution cross national and provincial boundaries, and second when nationally-oriented firms and industries face conflicting and varied environmental standards. We therefore recommend concurrent jurisdiction with provincial paramountcy.
- (e) Consumer protection. Both federal and provincial governments have become deeply involved in a host of policies respecting protection of the consumer, ranging from laws respecting fraud, to truth-in-lending, to package labelling and product safety. A strong federal role is justified here because of the close relationship of many prohibited activities to the criminal law, the need for sophisticated laboratory testing which should not be duplicated in each province, and the fact that a great many of the firms and products to be regulated operate in national rather than provincial markets. Hence, we recommend concurrency with federal paramountcy.
- (f) Agriculture. The present Constitution provides for concurrent jurisdiction with federal paramountcy. We believe the federal interest is adequately protected by its powers over trade and commerce; in other areas of agriculture, we believe the provinces should be paramount.

- (g) Labour relations and regulating the workplace. Given the goal of a national market, which implies a national labour market, a case can be made for a greater federal role in labour relations, beyond its present role in these matters in federally regulated industries and the public services. But labour relations touch on many matters central to the character of the provincial society and economy and we would therefore leave the existing pattern unchanged.
- (h) Atomic energy bears heavily on defence and international relations questions. On the other hand provinces, especially Ontario, are the principal users of atomic power and they have a further interest in uranium through their control of natural resources. Hence there should be concurrency, with federal primacy over external and defence aspects and provincial primacy in other respects.

II. The Social Roles of Government

We recommend:

- (a) That social security (excluding unemployment insurance, family allowances, old age pension) fall into concurrent jurisdiction with provincial paramountcy.
- (b) That the federal spending power in social policy be retained, but its use be subject to a provincial consensus.
- (c) That any province be able to opt out of shared programs in social policy and be compensated by the federal government.
- (d) That the constitution prohibit residency requirements in provincial social programs.
- (e) That the provinces have exclusive jurisdiction over the design and delivery of social services.

- (f) Recognizing the importance of maintaining national standards, and the close links between social and economic policy, a forum for continuing discussion of these matters should be provided.
- (g) Family law, including divorce, should be a provincial responsibility. However, the grounds for divorce should be federally legislated.

III. Culture

1. Education:

We see little reason for any change in constitutional responsibility for education. We believe that "national" goals can be achieved largely through interprovincial cooperation, and the effective work of the Council of Ministers of Education reinforces this view. We would also permit federal use of the spending power in specific nationally-oriented aspects of education, subject to a consensus formula and opting-out provisions.

2. Broadcasting:

- (a) The Constitution should permit both the federal and provincial governments to own and operate national and intra-provincial broadcasting networks respectively.
- (b) Because of the intraprovincial and international implications, allocation of frequencies and other such technical matters should be federal.
- (c) Cable television, including rates, allocation of territories, hardware, and the content of closed circuit cable channels should be concurrent, with provincial paramountcy.
- (d) Regulation of the content of radio and television stations and networks should be concurrent, with federal paramountcy over networks spanning more than one province, and provincial paramountcy over provincial stations and networks.

3. Assistance to Artistic and Cultural Endeavours:

The problem here is not a regulatory one, but rather one of settling the terms and levels of public assistance to the arts. We would leave both levels free to act in this area.

4. Parks and Recreation:

These are primarily of local importance and should therefore be provincial. However, national parks are an important national asset and the federal government should be permitted to establish and maintain them, subject to agreement of the province concerned.

5. Immigration and Citizenship:

Immigration has both important economic and cultural aspects. Citizenship, we believe is exclusively a federal matter. We recognize, however, the great weight that some provinces attach to the character of immigration. Accordingly, as does the present Constitution, we believe that it should be concurrent, with federal paramountcy.

IV. International Relations and Defence

We recommend:

- (a) That the federal government have exclusive jurisdiction over international relations, subject to the following qualifications:
 - (i) provinces may establish offices abroad and enter into reciprocal arrangements with foreign powers in areas of provincial jurisdiction subject to prior federal concurrence via federal-provincial accords;
 - (ii) the federal power to make international treaties must not be permitted to extend federal jurisdiction into areas of provincial jurisdiction;
 - (iii) such treaties, and those concerning international trade relations should be ratified by both Houses of Parliament including the House of Provinces.

V. Administration of Justice

We recommend:

- (a) That the administration of justice in the provinces be a provincial responsibility. This would include the maintenance and organization of provincial courts, both of civil and criminal jurisdiction, the appointment of judges to these courts, and the definition of procedures with respect to civil matters in these courts.
- (b) That the criminal law be exclusively federal.
- (c) That enforcement of federal legislation other than the criminal law be an exclusive federal responsibility.

VI. Native Peoples

The Committee urges both levels of government to negotiate with native representatives chosen by their own people a constitutional provision which would satisfy the native peoples that their collective rights are protected.

FOLLOW-UP TO THE FIRST REPORT
OF THE
ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION

In its First Report, released in April 1978, the Advisory Committee on Confederation made recommendations for a new second chamber, for an entrenched Supreme Court and for provincial judges to be appointed by the Lieutenant Governor in Council of the province. It also included the recommendations that basic freedoms, political and legal rights be entrenched in the constitution with no limitations except through the implementation of the emergency power, and that an amending formula similar to that proposed in the Victoria Charter be adopted.

As a result of reaction to the Report received by the Committee from experts and non-experts alike, the following clarifications and modifications to the recommendations of the First Report were presented to the Premier of Ontario in August 1978.

I. BASIS FOR RECOMMENDATIONS

In preparing the recommendations for its First Report the Advisory Committee considered carefully the current areas of dissatisfaction in Canada. It recognized that the present problems arise from a growth of regionalism, provincialism and Quebec nationalism on the one hand, and the decline in the political effectiveness of the federal government and its institutions on the other hand.

Regional grievances run deep in B.C., the Prairies, the East, and even in Ontario, due to perceived injustices of federal policies and their failure to transcend region and assert an overall national purpose. A strong sense of regional community and identity has also developed and provincial governments have grown to reflect this development. The Committee has based its work on the assumption that this regional identity should be recognized and constructively reconciled with the need to retain effective power and leadership, especially in economic matters, at the centre.

Quebec nationalism has been with us since before Confederation, but recently this nationalism has taken the form of a desire for greater political autonomy of which the Parti Québécois is only the current and furthest advanced manifestation.

The conflicting interests of the federal government and the provinces have resulted in a complex process of federal-provincial negotiation, with considerable overlapping and duplicating of activities and responsibilities, an elaborate network of inconclusive federal-provincial conferences and much contradiction and inconsistency in policy, which is so often frustrating to citizens.

II. A NEW SECOND CHAMBER

The reform of the upper chamber into a House of Provinces is designed to reconcile the worst of these tensions. The First Report outlined several of the advantages of this proposal. Changes to give the provinces a voice in senate appointments or an elected senate with real power while perhaps providing effective regional representation, would increase the complexities of the existing system. Such proposals would be unlikely to give the provincial governments an effective voice in national policy-making. Hence the provinces would wish to retain their present role in federal-provincial negotiations.

The alternative of giving regions power in the House of Commons in no way gives provincial governments more say; in the long run, it likely undermines them. Any feasible proposal must be broadly acceptable to both levels.

The proposal of the House of Provinces has significant implications for the party system in Canada. It would probably create a strong incentive towards closer ties between federal and provincial parties because of the increased national interest in the outcome of the provincial elections.

1. Appointments

Provincial delegations will be direct representatives of provincial governments. They may include sitting members of provincial legislatures, premiers or cabinet ministers. Membership may change from time to time as the House discussed different issues, e.g., if a federal transportation bill is under discussion, provinces may wish to send their transportation ministers; if a communications

bill is under discussion, the communications ministers may attend. In order to maintain continuity, the delegation should include one or more permanent members. The Committee agreed that the provincial delegations should be backed up by permanent provincial secretariats in Ottawa. These secretariats would be staffed with senior provincial civil servants.

2. Federal participation

Representatives of the federal government would be free and expected to participate in the House of Provinces in order to introduce and speak to bills and to take part in and observe the debates. They would not have voting privileges.

3. Powers

The basic principle here is that the degree of power of the House of the Provinces should vary depending on the degree to which proposed federal legislation affects or infringes upon regional/provincial interests. Earlier, the Committee had suggested the House should pass on all federal legislation not because it thought that desirable but because it saw no easy way to classify bills. One way to classify federal bills is by their relation to the distribution of powers: if they are solely in federal jurisdiction, the House would have no role; if they are concurrent, it would have a suspensive veto; if they are directly in provincial jurisdiction, it would have an absolute veto. The problem with this is that something may be undoubtedly in federal jurisdiction, but have great provincial impact (e.g., tariffs). Hence, a preferable method could be to classify bills by nature of impact:

- (a) The House of Provinces would have
no veto over legislation which is

classified as having no substantial provincial interest, e.g., classifications in the federal civil service.

- (b) The House of Provinces would have an absolute veto over legislation which encroaches on the jurisdiction of the provincial governments and is therefore of direct provincial interest, e.g., use of declaratory, spending and emergency powers, or legislation in areas of concurrent jurisdiction with provincial paramountcy.
- (c) The House of the Provinces would have a six month veto over legislation which is classified as having substantial provincial interest, e.g., freight rates.

4. Classification of legislation

Classification of legislation would be determined by a joint House of Commons-House of Provinces rules committee. In case of disagreement, one possibility would be a reference to the Supreme Court for decision. Another possibility would be to give the deciding vote to an agreed-on chairman -- possibly rotating between the Speakers of the two Houses.

5. The method of operation of the new upper house is detailed in the attached annex.

III. JUDICIARY

The Committee decided not to recommend any change with regard to the number of judges on the Supreme Court; however, it should be made clear that there are no

strong feelings about this matter among the members except that they would not like to see the court become so large as to be unwieldy.

It was agreed that the Lieutenant Governor in Council should not have the sole responsibility for the removal of provincial court judges. Provincially-appointed judges should have the same security of tenure and independence as federally-appointed judges.

IV. FUNDAMENTAL RIGHTS

Although the Committee agrees with the entrenchment of the rights it has proposed in the report, it would want to ensure that their entrenchment did not derogate from rights acquired under our unwritten common law tradition. The Committee re-emphasizes its belief that it is not necessary to include stated limitations of fundamental rights.

V. LANGUAGE RIGHTS

The Committee, after reconsidering its recommendations regarding language rights, continues to support its constitutional proposals for official language obligations at the federal level and entrenchment of minority-language education rights. However, it would strongly recommend a French Language Services Act in Ontario.

The Committee recommends that Ontario opt in to any language obligations which might be entrenched in the constitution on the understanding that the timing of implementation of services would be negotiable.

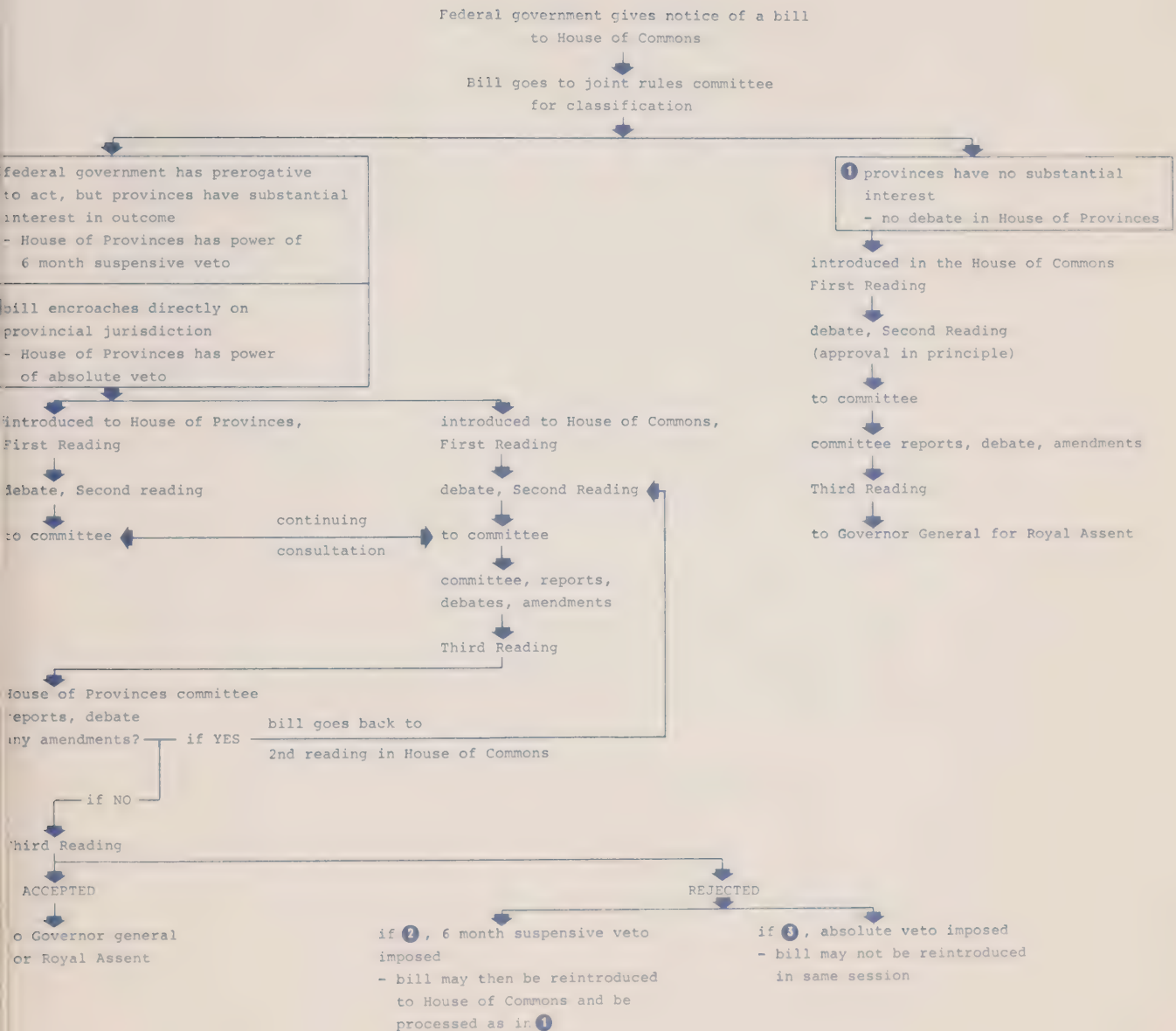
VI. AMENDING FORMULA

The basic amending procedure should provide that amendments to the constitution of Canada should be made when so authorized by resolution of the House

of Commons and House of Provinces and of the legislative assemblies of at least a majority of the provinces that includes:

- every province that has ever had a population of at least twenty-five per cent of the population of Canada;
- at least two of the Atlantic provinces;
- at least two of the Western provinces that have a combined population of at least fifty per cent of the population of all the Western provinces.

The entrenched bill of rights should be included in the list of matters which may only be amended in accordance with the procedure.



MEMBERS OF THE ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION

Approved by Order-in Council January 17, 1979

H. Ian Macdonald
(Chairman)

| | |
|-------------------------------|---|
| Rosalie Abella | Bohuslav Kymlicka |
| Rodrigue J. Bilodeau | Roland Michener |
| Gail Cook | Hugh Peacock |
| Jean-Noël Desmarais | Hugh Segal |
| Ken Dryden | Richard Simeon |
| Robert Duffy | Frank Vasilkioti |
| George Gale | |
| D.W. Stevenson (Secretary) | Anne Michèle Meggs (Assistant secretary) |

When the Committee was established it was with the understanding that the membership would be rotated periodically. The following members completed their terms with the Committee during the course of 1978:

| | |
|-------------------------|------------------|
| Louis-Gabriel Bordeleau | Edward Heakes |
| William Daniel | George Korey |
| Robert René de Cotret | Dennis McDermott |

MEMBRES DU COMITE CONSULTATIF DE LA CONFEDERATION

Liste approuvée par décret du conseil du 17 janvier 1979

H. Ian Macdonald
(Président)

Rosalie Abella Bohuslav Kimlicka

Rodrigue J. Bilodeau

Roland Michener

Gail Cook

Hugh Peacock

Jean-Noël Desmarais

Hugh Segal

Ken Dryden

Richard Simeon

Robert Duffy

Frank Vasilkioti

George Gale

D. W. Stevenson
(Secrétaire)

Anne Michèle Meggs
(Secrétaire adjointe)

Au moment de l'établissement du Comité, il avait été
entendu que les membres changeraient périodiquement.
Les membres ci-dessous ont terminé leur mandat au
cours de 1978:

Louis-Gabriel Borden

George Korey

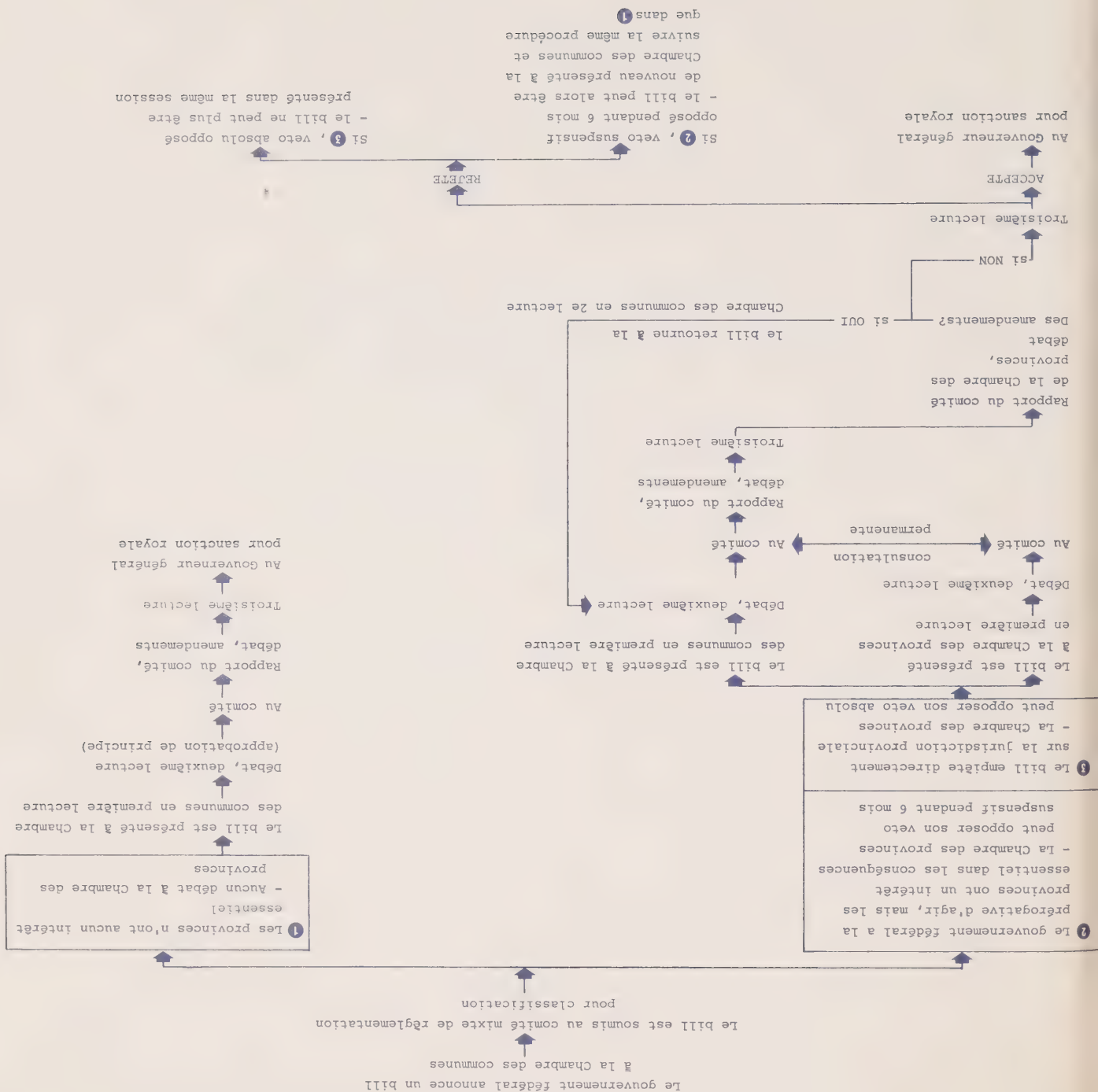
William Daniel

Dennis McDermott

Edward Heakes

Robert René de Cotret

5. Fonctionnement possible de la Chambre des Provinces:



V. DROITS LINGUISTIQUES

Après avoir considéré à nouveau ses recomman-

dations au sujet des droits linguistiques, le Comité

continue d'appuyer les propositions constitutionnelles

sur les obligations concernant les langues officielles

au palier fédéral et l'incorporation dans la constitu-

tion des droits linguistiques de la minorité en matière

d'éducation. Cependant il recommande vivement l'éta-

blissement en Ontario d'une loi sur les services en

langue française

Le Comité recommande que l'Ontario opte en

faveur de toute obligation linguistique qui pourrait

être incorporée dans la constitution, étant bien

entendu que le moment de la mise en place de ces services

resterait à négocier.

VI. FORMULE D'AMENDEMENT

Le cinquième paragraphe de la page 19 du

rapport devrait se lire:

"chaque province dont la population ait jamais

été d'au moins vingt-cinq pour cent de la

population du Canada;"

Les droits de la personne incorporés à la

constitution devraient être inclus dans la liste des

questions qui ne peuvent être amendées que selon la

procédure.

4. Classification des lois :

La classification des lois serait établie par un comité mixte de réglementation constitué de membres de la Chambre des communes et de la Chambre des provinces. En cas de désaccord, ces membres pourraient s'en remettre à la décision de la Cour suprême ou donner le vote décisif à un président sur lequel ils se seraient entendus - peut-être les orateurs des deux Chambres à tour de rôle.

5. Le fonctionnement de la nouvelle chambre haute est exposé en détail dans l'annexe ci-jointe.

III. LE SYSTEME JUDICIAIRE

Le Comité a décidé de ne recommander aucun changement en ce qui concerne le nombre de juges de la Cour suprême; toutefois, il fait remarquer que ses membres n'ont pas d'idée particulière à ce sujet; ils préféreraient cependant qu'elle ne prenne pas une importance telle qu'elle en deviendrait pesante.

Il a été convenu que le lieutenant-gouverneur en conseil ne devrait pas avoir, à lui seul, la responsabilité de révoquer les juges des cours provinciales (page 11, paragraphe 4). Les juges nommés par les provinces devraient avoir la même stabilité d'emploi et la même indépendance que les juges nommés par le gouvernement fédéral.

IV. DROITS FONDAMENTAUX

Bien que le Comité soit d'accord sur l'incorporation dans la constitution des droits de la personne qu'il a proposée dans son rapport, il aimerait s'assurer que ce processus ne porte pas atteinte aux droits acquis par notre tradition implicite de droit coutumier. Le Comité réitère sa conviction qu'il n'est pas nécessaire de mettre des limites définies aux droits fondamentaux.

parce qu'il ne voit aucun moyen simple de classer les projets de loi. Un mode de classification des projets de loi fédéraux serait de tenir compte de leur relation par rapport au partage des pouvoirs : s'ils sont uniquement du ressort de la juridiction fédérale, la Chambre ne devrait avoir aucun rôle; elle devrait avoir un droit de veto suspensif en cas de chevauchement et un droit de veto absolu s'ils sont directement du ressort de la juridiction provinciale. Mais le problème, avec ce système, est qu'une question peut indubitablement être du domaine fédéral tout en ayant un fort impact provincial (comme les tarifs douaniers). Par conséquent, une méthode préférable serait de classer les projets de loi d'après la nature de leur effet :

a) La Chambre des provinces n'aurait aucun droit de veto sur les lois qui seraient considérées comme n'ayant aucun intérêt essentiel pour les provinces, comme les classifications à l'intérieur de la fonction publique fédérale;

b) La Chambre des provinces aurait un droit de veto absolu sur les lois qui empièteraient sur la juridiction des gouvernements provinciaux et intéresseraient donc directement les provinces, comme l'usage du pouvoir déclaratoire, du pouvoir de dépenser et du pouvoir d'urgence ou sur les lois touchant les secteurs de juridiction concurrente ou la suprématie provinciale est en jeu.

c) La Chambre des provinces pourrait opposer son veto pendant six mois à une loi qui serait classée comme ayant un intérêt nettement provincial, comme les tarifs des transports.

1. Nominations

Les délégations provinciales seront les

représentants directs des gouvernements provinciaux. Elles pourront comprendre des députés siégeant aux Assemblées législatives provinciales, des premiers ministres ou des ministres. Leurs membres pourront changer occasionnellement, selon les questions qui

seront à l'ordre du jour à la Chambre; ainsi si les débats portent sur un projet de loi fédéral sur le transport, les provinces voudront envoyer leur

ministre des transports; s'il s'agit d'un bill sur les communications, ce seront les ministres des communications qui pourront assister. Afin de

maintenir une certaine continuité, chaque délégation devrait comprendre un ou plusieurs membres permanents. Le Comité a proposé que les délégations provinciales soient épaulées par des secrétariats provinciaux

permanents à Ottawa. Le personnel de ces secrétariats devrait être composé de hauts fonctionnaires provinciaux.

2. Participation fédérale

Bien qu'étant libres de le faire ou non, les représentants du gouvernement fédéral devraient assister aux séances de la Chambre des provinces pour présenter et discuter les projets de loi et pour prendre part aux débats et les observer. Ils n'auraient pas droit de vote.

3. Pouvoirs

En ce domaine, le principe fondamental est que le pouvoir de la Chambre des provinces devrait varier dans la mesure où la législation fédérale proposée empirerait sur les intérêts régionaux/provinciaux ou les affecterait. Le Comité a suggéré précédemment que la Chambre revote toutes les lois fédérales, non pas parce qu'il pense que c'est souhaitable, mais

Les conflits d'intérêt entre le gouvernement fédéral et les provinces ont résulté en un processus complexe de négociations fédérales-provinciales, entraînant un chevauchement et un doublement considérable des activités et des responsabilités, un embrouillaminé de confiances fédérales-provinciales peu concluantes et un flot de contradictions et d'inconsistances dans les politiques, ce qui est souvent si frustrant pour les citoyens.

II. UNE NOUVELLE DEUXIÈME CHAMBRE

La transformation de la chambre haute en une chambre des provinces est destinée à apaiser les tensions les plus vives. Le Premier rapport soulignait plusieurs des avantages de cette proposition. Des changements qui donneraient aux provinces une voix dans les nominations au sénat ou un sénat élu ayant de réels pouvoirs, tout en procurant, peut-être, une représentation régionale efficace augmenteraient la complexité du système existant. Il est peu probable que de telles propositions donneraient aux gouvernements provinciaux une voix efficace dans l'élaboration des politiques nationales, et ils en seraient amenés à vouloir conserver leur rôle actuel dans les négociations fédérales-provinciales.

L'alternative qui donnerait un pouvoir aux régions à la Chambre des communes ne donnerait guère plus de poids aux gouvernements provinciaux; vraisemblablement, à la longue, elle les minerait. Pour qu'une proposition soit praticable, elle doit être généralement acceptable par les deux parties.

L'établissement d'une Chambre des provinces peut avoir de grandes conséquences pour le système de partis politiques du Canada. Elle encouragerait probablement un resserrement des liens entre les partis fédéraux et provinciaux, car elle accroîtrait l'intérêt national dans l'issue des élections provinciales.

C'est après avoir soigneusement considéré les aspects actuels du mécontentement au Canada que le Comité consultatif a rassemblé les recommandations de son Premier rapport, dans lequel il reconnaissait que les problèmes contemporains proviennent d'un accroissement du régionalisme, du provincialisme et du nationalisme québécois, d'une part, et du déclin de l'efficacité politique du gouvernement fédéral et de ses institutions, d'autre part.

Les griefs régionaux sont profondément ancrés en C.-B., dans les Prairies, dans l'Est et même en Ontario, en raison des injustices discernées dans les politiques fédérales et de leur impuissance à transcender la région pour affirmer une entité nationale. Un fort sentiment d'identité et de communauté régionales s'est également développé et les gouvernements provinciaux en sont venus à refléter cette évolution. Le Comité a fondé son travail sur la supposition que cette identité régionale devrait être reconnue et recon-ciliée de façon constructive avec la nécessité de maintenir, au centre, un leadership et un pouvoir efficaces, spécialement en ce qui concerne les questions économiques.

Depuis avant même la Confédération, nous cohabitons avec le nationalisme québécois, mais récemment, ce nationalisme s'est transformé en un désir de plus grande autonomie politique dont le parti québécois n'est que le fer de lance actuel.

Dans son rapport publié en avril 1978, le

Comité consultatif de la Confédération avait présenté des recommandations concernant une nouvelle deuxième

Chambre, l'incorporation de la Cour suprême dans la constitution et la nomination des juges des Cours provinciales par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province. Il avait également recommandé que

les libertés essentielles, les droits légaux et politiques soient incorporés dans la constitution sans restrictions sauf par l'exercice du pouvoir d'urgence et qu'une formule d'amendement semblable à celle proposée dans la Charte de Victoria soit

adoptée.

A la suite des réactions que le rapport a suscitées chez certains experts et profanes, les clarifications et modifications suivantes apportées aux recommandations du Premier rapport ont été présentées au Premier ministre de l'Ontario en août 1978.

SUITE DU PREMIER RAPPORT
DU
COMITE CONSULTATIF DE LA CONFEDERATION

Le Comité prie instamment les deux paliers de gouvernement de s'entendre avec des représentants amérindiens, choisis par les Amérindiens eux-mêmes, sur une disposition constitutionnelle qui protège leurs droits collectifs et qui leur soit acceptable.

VI. Amérindiens

- a) que l'administration de la justice dans les provinces soit une responsabilité provinciale. Elle comprendrait l'entre-tien et l'organisation des cours provinciales de compétence civile et criminelle, la nomination des juges de ces cours, et la définition de la procédure civile dans ces cours.
- b) que le droit pénal soit de compétence fédérale exclusivement.
- c) que l'application des lois fédérales autres que le droit pénal soit une responsabilité exclusivement fédérale.

Nous recommandons :

V. Administration de la justice

- (i) Le pouvoir que le gouvernement fédéral détient de conclure des traités internationaux ne doit pas servir à étendre la compétence fédérale à des domaines de compétence provinciale.
- (ii) ces traités, et ceux qui s'appliquent aux relations commerciales devraient être ratifiés par les deux Chambres du Parlement, dont la Chambre des provinces si celle-ci est établie.
- (iii) ces traités, et ceux qui s'appliquent aux relations commerciales devraient être ratifiés par les deux Chambres du Parlement, dont la Chambre des provinces si celle-ci est établie.
- (i) les provinces ont le droit d'établir des bureaux à l'étranger et de négocier des accords réciproques avec des pays étrangers dans des domaines de compétence provinciale, à condition d'avoir obtenu l'agrément du gouvernement fédéral par le biais d'accords fédéraux-provinciaux.
- (ii) Le pouvoir que le gouvernement fédéral détient de conclure des traités internationaux ne doit pas servir à étendre la compétence fédérale à des domaines de compétence provinciale.
- (iii) ces traités, et ceux qui s'appliquent aux relations commerciales devraient être ratifiés par les deux Chambres du Parlement, dont la Chambre des provinces si celle-ci est établie.

d) la réglementation sur le contenu des émissions radiodiffusées par les réseaux et les stations devrait être de compétences concurrentes, avec prépondérance fédérale sur les réseaux s'étendant à plus d'une province et avec prépondérance provinciale sur les stations et les réseaux provinciaux.

3. Assistance aux initiatives artistiques et culturelles

Le problème ne relève pas ici de la réglementation, mais plutôt de l'établissement des conditions et des paliers régissant l'aide publique aux arts. Nous laisserions toute liberté d'action aux deux paliers de gouvernement en cette matière.

4. Parcs et lieux de loisirs

Ces deux secteurs ont surtout une importance locale et devraient donc relever de la compétence provinciale. Cependant, les parcs nationaux forment un élément de richesse important pour la nation et le gouvernement fédéral devrait pouvoir les créer et les entretenir, moyennant l'assentiment de la province intéressée.

5. Immigration et citoyenneté

L'immigration a des répercussions importantes sur l'économie et sur la culture. À notre avis, la citoyenneté relève exclusivement de la compétence fédérale. Nous reconnaissons toutefois que certaines provinces attachent beaucoup d'importance au caractère de l'immigration. Aussi, en accord avec la constitution actuelle, nous croyons qu'elle devrait être de compétences concurrentes, avec prépondérance fédérale.

IV. Relations internationales et défense

Nous recommandons :

a) que les relations internationales soient du ressort exclusif du gouvernement fédéral, sous réserve des conditions suivantes :

III. Culture

1. Education

À notre avis, il y a peu de motifs de souhaiter des changements à la constitution quant à la responsabilité en matière d'éducation. Nous croyons que des objectifs "nationaux" de cet ordre peuvent être atteints en grande partie par la coopération entre provinces; à cet égard, le travail précieux accompli par le Conseil des ministres de l'Éducation fournit un exemple éloquent. Nous pourrions aussi admettre que le fédéral utilise son pouvoir de dépenser dans des secteurs de l'éducation à caractère plus spécifiquement national, mais conformément à la formule de consensus et aux dispositions de non participation.

2. Radiodiffusion

- a) la constitution devrait permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de posséder et d'exploiter des réseaux de radiodiffusion, nationaux et interprovinciaux.
- b) à cause de la portée interprovinciale et internationale de ces réseaux, l'attribution des fréquences et les autres questions techniques assimilables devraient relever du fédéral.
- c) la télévision par câble, y compris les tarifs, l'attribution des territoires, les installations matérielles et le contenu des émissions transmises par cablodiffusion en circuit fermé, devrait être de compétence concurrente, avec prépondérance provinciale.

- g) que la législation touchant la famille, y compris la question du divorce, soit de compétence provinciale. Toutefois, les motifs du divorce devraient être déterminés par le gouvernement fédéral.

provinces, spécialement l'Ontario, sont les principaux usagers de l'énergie atomique et elles ont aussi des intérêts dans l'uranium en raison de leur contrôle sur les richesses naturelles. En conséquence, des pouvoirs concurrents s'imposent avec prépondérance du gouvernement fédéral sur les aspects concernant la défense et les affaires extérieures et prépondérance des provinces en ce qui concerne les autres aspects.

II. Rôles du gouvernement sur le plan social

Nous recommandons :

- a) que la sécurité sociale (à l'exception de l'assurance-chômage, des allocations familiales et des pensions de la vieillesse) soit une compétence concurrente, mais avec prépondérance provinciale.
- b) que le pouvoir de dépenser du fédéral en matière de politique sociale soit maintenu, mais que son exercice soit assujéti au consensus des provinces.
- c) que toute province ait le choix de se retirer des programmes à frais partagés afférents à la politique sociale et soit compensée par le gouvernement fédéral.
- d) que la constitution interdise d'inclure dans les programmes sociaux des provinces une clause relative à la résidence.
- e) que les provinces aient la compétence exclusive quant à la conception et à l'exécution des services sociaux.
- f) que, reconnaissant l'importance de maintenir des liens étroits et reconnaissant les politiques sociales et politiques économiques, soit créée une tribune de consultation permanente en ces matières.

e) la protection du consommateur. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont participé à l'établissement d'une multitude de politiques concernant la protection du consommateur, allant des lois relatives à la fraude aux offres de crédit explicites, en passant par l'étiquetage et la sécurité des produits. Une forte intervention fédérale est justifiée ici en raison du lien étroit qui existe entre de nombreuses activités interdites et le droit pénal, du besoin de tests complexes à effectuer en laboratoires qu'il faudrait éviter de répéter dans toutes les provinces, et du fait qu'un grand nombre des entreprises et des produits à réglementer existent à l'échelle nationale plutôt qu'à l'échelle provinciale. Par conséquent, nous recommandons des pouvoirs concurrents avec prépondérance fédérale.

f) L'agriculture. La constitution actuelle prévoit la concurrence de juridiction en donnant la prépondérance au gouvernement fédéral. Nous estimons que les intérêts du gouvernement fédéral sont adéquatement protégés par son pouvoir sur les échanges étrangers et le commerce; dans d'autres secteurs de l'agriculture, nous pensons que les provinces devraient avoir la prépondérance.

g) les relations du travail et la réglementation relative au travail. S'il est entendu que notre objectif est un marché national, sous-entendant un marché national du travail, on pourrait préconiser un rôle accru pour le gouvernement fédéral dans les relations du travail, allant au-delà du rôle qu'il joue actuellement dans les industries qu'il réglemente et la fonction publique. Mais les relations du travail touchent de nombreuses questions essentielles au caractère de l'économie et de la société provinciales et nous laissons par conséquent le système actuel tel qu'il est.

h) L'énergie atomique a de profondes ramifications dans les questions de relations internationales et la défense. D'un autre côté, les

Il vaudrait mieux ranger dans la catégorie des pouvoirs concurrents certains autres pouvoirs où il existe un lien critique entre les intérêts fédéraux et provinciaux :

- a) le contrôle des provinces sur les réserves d'eau et la pêche semble concorder avec leur juridiction sur les autres ressources naturelles. N'oublions pas cependant que les lignes de partage des eaux coupent souvent les limites provinciales et que la pêche peut soulever de nombreuses questions sur le plan des relations internationales. Nous proposons donc des pouvoirs concurrents avec prépondérance provinciale sauf en ce qui concerne les aspects interprovinciaux et internationaux des voies d'eau et la pêche.

- b) la politique s'appliquant à la main-d'oeuvre a d'importantes répercussions à l'échelle nationale ce qui justifierait une certaine intervention fédérale. Cependant, en raison des rapports étroits qui existent entre la formation de la main-d'oeuvre et l'éducation, nous proposons la prépondérance des provinces.

- c) la recherche et le développement exigent la participation fédérale, mais il est logique de les placer sous la prépondérance des provinces en raison de leurs responsabilités en matière d'éducation.

- d) la réglementation de l'environnement. Le contrôle des provinces sur les questions relatives à l'environnement est justifié par son rapport étroit avec les ressources naturelles, l'aménagement des terres et autres domaines de responsabilité, et par sa relation avec les programmes globaux de développement provincial. Deux problèmes se posent : 1) les effets de la pollution en dehors des limites provinciales et nationales; 2) le dilemme des entreprises et des industries axées sur l'ensemble du pays, face à des normes écologiques différentes, voire opposées. Nous recommandons par conséquent des pouvoirs concurrents avec prépondérance provinciale.

- c) possibilité pour les gouvernements fédéral et provinciaux d'avoir accès à toutes sortes de modes de taxation sous réserve qu'aucune taxe provinciale ne soit imposée aux résidents des autres provinces.
- d) établissement de mécanismes permettant d'assurer des discussions fédérales-provinciales sur le partage du revenu des impôts, le niveau des impôts, les modes d'emprunt et autres questions du même genre dans les articles de la constitution traitant des relations intergouvernementales.

4. Développement économique :

- Le gouvernement fédéral devrait avoir juridiction exclusive sur :
- a) le transport interprovincial.
 - b) les télécommunications inter-provinciales.
 - c) le commerce interprovincial et international.
 - d) les banques et autres institutions financières dans leurs aspects interprovinciaux.
 - e) la réglementation de la concurrence.
 - f) la navigation.
- Les provinces devraient avoir juridiction exclusive sur :

- a) le transport intraprovincial.
- b) la réglementation du commerce intraprovincial.
- c) la réglementation et l'aménagement des terres.
- d) la mainmise sur les richesses naturelles, dont celles de la plate-forme continentale adjacente, et leur gestion, compte tenu de la primauté fédérale sur le commerce interprovincial et international.

2. Redistribution :

- a) Obligation fédérale explicite d'établir une péréquation inter-provinciale.

- b) une déclaration du droit constitutionnel du gouvernement fédéral d'utiliser de son pouvoir de dépenser pour poursuivre d'autres programmes de développement régional comme le MEER mais selon un processus d'entente avec les provinces.

- c) Le droit pour le gouvernement fédéral de faire des paiements en matière d'assurance-chômage, d'allocations familiales et de pensions de vieillesse.

- d) Le droit pour le gouvernement fédéral d'entreprendre d'autres projets de transfert de revenu entre particuliers sous réserve :

- (1) de laisser la prépondérance aux provinces en ce qui concerne les services sociaux;
- (ii) d'établir un processus d'entente avec les provinces pour les nouveaux programmes dans le domaine social;

- (iii) de donner le droit aux provinces de modifier les programmes sociaux fédéraux ou de s'en retirer.

3. Stabilisation :

Le partage des pouvoirs à l'égard de la politique de stabilisation entraîne les conséquences suivantes qui peuvent être résumées ainsi :

- a) responsabilité fédérale pour la politique monétaire.

- b) contrôle fédéral de la banque centrale et des opérations des banques ainsi que des aspects interprovinciaux des activités des institutions financières à charte provinciale comme les compagnies de fiducie et les coopératives de crédit.

I. Rôle du gouvernement sur le plan économique

1. Maintien du marché national :

La protection du marché national entraîne l'attribution des pouvoirs suivants :

- a) prépondérance du gouvernement fédéral en matière de transport.
- b) prépondérance du gouvernement fédéral en matière de télécommunications interprovinciales.
- c) prépondérance du gouvernement fédéral en matière de commerce interprovincial et international.
- d) dans chacun des trois cas précédents, la législation et les règlements fédéraux devraient être soumis à la consultation des provinces, (dépouilles cependant du droit de veto) par le biais d'un processus amélioré de discussions intergouvernementales.
- e) responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la monnaie.
- f) responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux poids et mesures, à la propriété intellectuelle et aux faillites.
- g) responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la concurrence sous réserve de consultation, comme indiqué précédemment.
- h) responsabilité fédérale en ce qui concerne la réglementation du marché national des capitaux. Les provinces cependant devraient être libres de réglementer les transactions de valeurs mobilières à l'intérieur de leur territoire.
- i) protection garantie par la constitution de la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et de l'information de province en province.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Sixièmement, le fait que les provinces devraient jouer un plus grand rôle dans les communications est largement accepté, mais les moyens précis d'y arriver sont extrêmement complexes. En faisant la distinction entre technologie et contenu, et entre les aspects intra- et interprovinciaux des communications, nous pensons qu'il est possible d'arriver à une division satisfaisante.

Septièmement, une des questions juridiques les plus controversées au cours des dernières années est probablement celle de la relation entre le droit à la propriété et au contrôle des richesses naturelles par les provinces d'une part, et les pouvoirs fiscaux et commerciaux du gouvernement fédéral d'autre part. Il est peu probable que l'on puisse arriver à un accord complet ou que l'on puisse trouver une formule qui éliminerait tous les problèmes à venir. La constitution devrait confirmer le droit des provinces à la propriété et au contrôle de leurs richesses naturelles et leur entière responsabilité en matière de gestion et de conservation des richesses naturelles. Les intérêts fédéraux peuvent être protégés par le biais de la compétence fédérale sur le commerce et du partage de la responsabilité fiscale. On peut arriver à une "politique énergétique" plus vaste en amplifiant davantage les mécanismes de consultation.

Nous avons l'espoir qu'avec la bonne volonté de toutes les parties concernées, il sera possible dans un avenir proche de résoudre ces questions fort urgentes.

Deuxièmement, il semble qu'il y ait à présent un consensus sur la nécessité d'incorporer dans la constitution l'obligation d'éliminer les disparités régionales.

Troisièmement, le droit des provinces à lever des impôts indirects est largement accepté. Il est important de faire la distinction non pas entre les impôts directs et indirects mais entre les impôts dont le fardeau est supporté par les citoyens de la province qui les a imposés et ceux qui sont payés par des citoyens en dehors de la province. Cette dernière situation ne devrait pas être tolérée.

Quatrièmement, l'unification du droit familial sous la juridiction des provinces et sous réserve de réciprocité entre provinces a été largement acceptée. C'est un principe que nous appuyons, à condition que les motifs de divorce soient déterminés par le gouvernement fédéral.

Cinquièmement, il a été généralement reconnu que les pouvoirs fédéraux de désaveu et de réserve ne sont pas compatibles avec les principes d'un système fédéral sain et devraient être abolis. Le pouvoir déclaratoire soulève des questions plus complexes. Nous ne pensons pas qu'il convienne de le abolir entièrement, mais nous recommandons de le soumettre au consensus général des provinces avant de l'exercer.

Un problème auquel le comité a dû faire face a été de se situer par rapport aux discussions fédérales-provinciales en cours sur la constitution. Nous avons décidé de traiter de la totalité des pouvoirs constitutionnels plutôt que de nous concentrer sur les questions immédiates de partage des pouvoirs qui sont actuellement à l'ordre du jour du processus de la réforme constitutionnelle. Bien que la première stratégie risquer de manquer de réaliser et peut-être même de n'avoir aucun rapport avec les sujets qui nous concernent immédiatement, la deuxième risque de tomber rapidement en désuétude. Nous aimerions néanmoins résumer brièvement notre position sur un certain nombre de ces propositions récentes et sur ce qui semble représenter l'ordre du jour actuel, à en croire le consensus provincial de 1976, réaffirmé à Regina en 1978 dans "le programme de réformes" établi à la récente Conférence des premiers ministres sur la constitution d'octobre-novembre 1978 et dans des déclarations antérieures du gouvernement de

l'Ontario.

Premièrement, il semble que la plupart des gouvernements acceptent que le pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale devrait être soumis à un mécanisme de contrôle qui ne lui permettrait pas de s'exercer sans un consensus provincial substantiel. Nous croyons qu'il devrait être possible d'arriver à un tel mécanisme et à un mécanisme qui permettrait aux provinces de se retirer des programmes de dépenses fédéraux dans leurs domaines de compétence.

CONCLUSION

Nous croyons que la discussion précédente sur le partage des pouvoirs constitue une synthèse équilibrée des nombreuses considérations dont il faut tenir compte. La discussion s'arrête sur la plupart, mais pas sur tous les éléments du partage des pouvoirs. Peu d'entre nous sont entièrement satisfaits de tous les aspects des recommandations proposées et nous reconnaissons que peu de lecteurs les accepteront toutes catégoriquement. Toutefois, étant donné la diversité des points de vue avancés, il semble évident qu'aucun modèle ne sera accepté universellement. Il semble également évident que la diversité de la société canadienne ne nous permette pas d'attendre autre chose qu'un mélange pragmatique de nombreux éléments qui sacrifie simplicité et uniformité à la nécessité d'un compromis.

Cependant, nous croyons que notre formulation préserve la nécessité d'une capacité d'action réelle du fédéral sur le plan de l'économie et lui assure une présence dans les domaines social et culturel. Nos recommandations octroient aussi une latitude considérable aux provinces dans l'élaboration de leurs plans économiques, ainsi qu'un rôle prépondérant dans les domaines social et culturel. Nous avons suggéré plusieurs façons d'atteindre une certaine flexibilité. En ce qui concerne les relations entre Ottawa et les provinces, on peut y parvenir par le biais des pouvoirs concurrents, des provisions de retrait et de la délégation des pouvoirs. Pour ce qui est du désir de changements des Canadiens et de l'apparition de nouveaux problèmes au niveau des politiques gouvernementales, il faut insister sur la reconnaissance de pouvoirs concurrents et savoir retenir, en lui imposant de strictes limites, le pouvoir fédéral de dépenser.

Le gouvernement fédéral s'arrogeait le pouvoir d'affirmer sa compétence chaque fois que, selon lui, un problème prenait des "dimensions nationales", le pouvoir des provinces s'en ressentirait. Reconnaître au gouvernement fédéral le droit unilatéral de déclarer l'"urgence" lui donnerait aussi trop de possibilités d'intervention.

C'est pourquoi nous recommandons que,

les "urgences" de ce type soient définies soigneusement dans la constitution, ou que toute déclaration d'urgence par les pouvoirs fédéraux fasse l'objet d'un consensus de la chambre des provinces. Nous préférons cette dernière option. Il est intéressant de souligner que le programme anti-inflation aurait probablement obtenu le soutien des provinces si l'on avait procédé de la sorte. Un tel consensus permettrait aux provinces de limiter l'accroissement des pouvoirs fédéraux à l'absolue nécessité et de veiller à ce que ces pouvoirs accrus ne soient exercés que pendant une période déterminée.

Nous estimons que les pouvoirs fédéraux que nous avons recommandés précédemment, dont le maintien des pouvoirs déclaratoires et de dépenser - même

limités - et la responsabilité générale du commerce inter-provincial, ainsi que les précédentes dispositions, donnent au palier fédéral le moyen de traiter adéquatement les urgences et les problèmes majeurs revêtant des "dimensions nationales". Tous les autres pouvoirs résiduels resteraient donc du ressort des provinces.

Dans la constitution actuelle il y a deux types de pouvoirs résiduels. La clause "paix, ordre, ..." confère au gouvernement fédéral le droit de légiférer sur des questions qui ne sont pas réservées exclusivement aux provinces. La manière dont cette clause a été interprétée a permis de confier au gouvernement fédéral le contrôle d'un certain nombre de questions "d'importance nationale", mais, en général, ce pouvoir a été rigoureusement défini par les cours et redéfini comme un pouvoir d'urgence. Les pouvoirs provinciaux relatifs à la "propriété et aux droits civils" et les questions de caractère local sont devenus les pouvoirs résiduels en usage.

Les pouvoirs résiduels ont plusieurs aspects. Premièrement, ce type de pouvoir peut s'avérer nécessaire dans un état d'urgence nationale comme ce fut le cas lors de la promulgation de la Loi sur les mesures de guerre. Nous avons traité de cette question dans notre rapport précédent.

Deuxièmement, il peut s'agir d'une urgence créée par une dépression économique nécessitant l'adoption de mesures importantes mais qui ne constitue pas une menace immédiate pour l'État. C'est ce qui s'est passé en 1975 lors de l'établissement du programme fédéral de contrôle des salaires et des prix. Le gouvernement fédéral a en partie justifié son intervention en déclarant que l'inflation était un problème aux "dimensions nationales" ce qui permettait au Parlement d'agir en vertu de la clause "paix, ordre, ...". La majorité de la Cour suprême a approuvé le programme fédéral mais dans le sens plus étroit de pouvoir d'action dans une situation d'urgence. Il est clair que si, d'une manière générale,

VI. AMÉRINDIENS

Le comité reconnaît la position unique des Amérindiens au sein de la société canadienne et s'attend à ce que tous les citoyens du Canada aient droit à toutes les libertés individuelles décrites dans son Premier rapport. Cependant, il est extrêmement difficile de savoir à quel palier de gouvernement il faudrait confier la responsabilité d'assurer la protection des droits collectifs des Amérindiens. Nous prions instamment les deux paliers de gouvernement de s'entendre avec des représentants amérindiens, choisis par les Amérindiens eux-mêmes, sur une disposition constitutionnelle qui protégerait leurs droits collectifs et qui leur soit acceptable. Entre temps, le comité considère qu'il est prématuré de faire des recommandations spécifiques dans ce domaine.

- b) que le droit pénal soit de compétence fédérale exclusivement.
- c) que l'application des lois fédérales autres que le droit pénal soit une responsabilité exclusivement fédérale.

Constitutionnellement, l'administration de la justice est du ressort des provinces. Le comité recommande de ne pas modifier cette situation. En ce qui concerne l'administration du droit pénal, la responsabilité en matière de poursuite devrait être clairement donnée aux procureurs généraux des provinces.

Dans son Premier rapport, le comité a recommandé que les juges de toutes les cours provinciales soient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. On pourrait mettre cette recommandation en pratique en éliminant la section 96 de l'AANB, et en faisant du pouvoir de nomination un des aspects de l'administration de la justice dans les provinces. Une des conséquences importantes de ce changement serait la création par les provinces de cours telles qu'une cour familiale unifiée dont la compétence serait de juger toutes les affaires traitant de méseventes familiales. La province nommerait les juges de ces cours.

Recommandations

C'est pourquoi nous recommandons :

- a) que l'administration de la justice dans les provinces soit une responsabilité provinciale. Elle comprendrait l'entretien et l'organisation des cours provinciales de compétence civile et criminelle, la nomination des juges de ces cours, et la définition de la procédure civile dans ces cours.

(11) Le pouvoir que le gouvernement fédéral détient de conclure des traités internationaux ne doit pas servir à étendre la compétence fédérale à des domaines de compétence provinciale.

(111) ces traités, et ceux qui s'appliquent aux relations commerciales devraient être ratifiés par les deux Chambres du Parlement, dont la Chambre des provinces.

Un État jouit, entre autres privilèges, du pouvoir de s'exprimer au nom de tous sur la scène internationale. C'est pourquoi il y a peu de doute que les relations extérieures, y compris la représentation à l'étranger et la négociation de traités, doivent être des questions de compétence fédérale. Parallèlement, la défense devrait rester du ressort du gouvernement fédéral.

Cependant, dans un État fédéral tel que le Canada, ce pouvoir dominant doit être assujéti à plusieurs limitations. En raison de leurs intérêts culturels et économiques particuliers, certaines provinces peuvent souhaiter établir des contacts à l'étranger. En outre, les obligations internationales encourues par le gouvernement fédéral influent sur les questions relevant de la compétence provinciale. Ottawa doit donc consulter les provinces sur de nombreuses questions dans ce domaine.

- a) C'est pourquoi nous recommandons que les relations internationales soient du ressort exclusif du gouvernement fédéral, sous réserve des conditions suivantes :
- (i) Les provinces ont le droit d'établir des bureaux à l'étranger et de négocier des accords réciproques avec des pays étrangers dans des domaines de compétence provinciale, à condition d'avoir obtenu l'agrément du gouvernement fédéral par le biais d'accords fédéraux-provinciaux.

élément de richesse important pour la nation et le gouvernement fédéral devrait pouvoir les créer et les entretenir, moyennant l'assentiment de la province intéressée.

5. Immigration et citoyenneté

L'immigration a des répercussions importantes sur l'économie et sur la culture. À notre avis, la citoyenneté relève exclusivement de la compétence fédérale. Nous reconnaissons, toutefois, que certaines provinces attachent beaucoup d'importance au caractère de l'immigration. Aussi, en accord avec la constitution actuelle, nous croyons qu'elle devrait être de compétence concurrentes, avec prépondérance fédérale.

- b) à cause de la portée interprovinciale et internationale de ces réseaux, l'attribution des fréquences et les autres questions techniques assimilables devraient relever du fédéral.

- c) la télévision par câble, y compris les tarifs, l'assignation des territoires, les installations matérielles et le contenu des émissions transmises par cablodiffusion en circuit fermé, devraient être de compétences concurrentes, avec prépondérance provinciale.

- d) la réglementation sur le contenu des émissions radiodiffusées par les réseaux et les stations devrait être de compétences concurrentes avec prépondérance fédérale sur les réseaux s'étendant à plus d'une province et prépondérance provinciale sur les stations et les réseaux provinciaux.

3. Assistance aux initiatives artistiques et culturelles

Le problème ne relève pas ici de la réglementation, mais plutôt de l'établissement des conditions et des paliers régissant l'aide publique aux arts. Nous laissons toute liberté d'action aux deux paliers de gouvernement en cette matière.

4. Parcs et lieux de loisirs

Ces deux secteurs ont surtout une importance locale et devraient donc relever de la compétence provinciale. Cependant, les parcs nationaux forment un

réglementation portant sur la technologie ainsi que sur l'infrastructure des réseaux nationaux de télécommunication devrait incomber au gouvernement fédéral. Le débat reste cependant ouvert quant à la question des systèmes de communication tels le téléphone et les réseaux de communication par câble, situés à l'intérieur d'une province. De même, il reste à résoudre la question de la réglementation du contenu des émissions de radio et de télévision. Récemment, ces questions sont devenues des affaires contentieuses, surtout dans des cas concernant la réglementation provinciale de la télévision par câble. Alors que plusieurs provinces ont voulu obtenir un plus grand contrôle dans ce domaine, c'est encore le Québec qui le premier a revendiqué la primauté en invoquant que la radiodiffusion fait intégralement partie de la protection de sa culture.

Recommandations

Peu de domaines présentent un enchevêtrement aussi compliqué que celui-ci. Toutefois, nous aimerions faire les recommandations suivantes :

a) la constitution devrait permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de posséder et d'exploiter des réseaux nationaux et intraprovinciaux de radiodiffusion

main-d'oeuvre (justifiée par des motifs économiques), de même que dans l'éducation supérieure et la recherche. L'influence directe du gouvernement fédéral dans l'éducation supérieure, par le paiement de la moitié des frais d'exploitation des établissements postsecondaires, sans avoir jamais donné lieu à une mainmise du fédéral sur les politiques adoptées, est devenue moins directe avec les changements apportés à la Loi sur le financement de programmes établis. À notre avis, il y a peu de motifs de souhaiter des changements à la constitution quant à la responsabilité en matière d'éducation. Il existe des arguments solides en faveur d'une certaine participation fédérale, principalement dans le but de favoriser la mobilité et de faciliter l'établissement d'une réserve de main-d'oeuvre spécialisée pour le marché du travail au pays. Cependant, nous croyons que les objectifs "nationaux" de cet ordre peuvent être atteints en grande partie par la coopération entre provinces; à cet égard, le travail précieux accompli par le Conseil des ministres de l'Éducation fournit un exemple éloquent. Nous pourrions aussi admettre que le fédéral utilise son pouvoir de dépenser dans des secteurs de l'éducation à caractère plus spécifiquement national mais conformément à la formule de consensus et aux dispositions de non participation déjà mentionnées.

2. Radio-diffusion

Plus tôt, dans la partie consacrée aux questions économiques, nous avons déclaré que la

fédéral peut être isolé des préoccupations de nombreux canadiens.

Tout compte fait, nous ne croyons pas que le dynamisme et la créativité jouissent nécessairement de meilleures chances de s'affirmer sous l'égide d'un seul gouvernement "responsable" de la politique culturelle. Nous n'estimons pas préjudiciable, et croyons même éventuellement profitable, que les groupements culturels cherchent non seulement l'appui de chacun des trois paliers de gouvernement, mais aussi celui du secteur privé.

Nous croyons que la répartition de la compétence constitutionnelle dans les secteurs culturels doit refléter certaines divergences de vues chez les Canadiens en ce qui concerne le rôle idéal du gouvernement dans le domaine de la culture. Nous croyons en particulier qu'il s'agit là d'un domaine où la revendication souvent formulée par le gouvernement du Québec, c'est-à-dire qu'il a un rôle spécial à jouer pour protéger et développer la culture canadienne française, doit être acceptée.

La politique culturelle recouvre plusieurs catégories :

1. Éducation

Depuis toujours, l'éducation est l'une des juridictions provinciales les plus sacro-saintes, bien qu'il y ait eu une participation fédérale considérable par le biais de la formation de la

III. CULTURE

Les politiques gouvernementales relatives à la culture couvrent un champ d'activité très vaste, qu'il s'agisse d'éducation, de radiodiffusion ou

d'aide aux orchestres symphoniques et aux artistes. Tout comme les politiques sociales et économiques,

le domaine global de la culture a des ramifications trop subtiles pour être confié totalement à l'un ou

à l'autre palier du gouvernement.

Un dossier éloquent pourrait être constitué en faveur de la prépondérance provinciale à cet égard. Si l'on s'attache au besoin de créer et de stimuler un sentiment communautaire provincial - comme ce fut toujours le cas au Québec - alors cette compétence devrait être provinciale. Pourtant, vue sous un autre angle, la première tâche de la politique culturelle est de contribuer à créer un sentiment d'identité et d'unité nationales et de restreindre l'envahissement culturel étranger. De ce dernier point de vue, le dossier peut s'étayer en faveur d'une réglementation fédérale en matière de radiodiffusion et même en faveur d'un rôle plus important pour le fédéral en matière d'éducation. Un autre point en faveur d'un rôle prépondérant du fédéral est de garantir dans le pays la légitimité politique *prêtée* au gouvernement fédéral. Si les fonctions politiques d'Ottawa se résument principalement en des activités marginales de redistribution et d'administration économiques, alors que les gouvernements des provinces se chargent d'établir des liens directs avec la population grâce à la prestation de services, le gouvernement

liens étroits reliant les politiques
sociales et les politiques économiques,
soit créée une tribune de consultation
permanente en ces matières.

g) que la législation touchant la famille, Y
compris la question du divorce, soit de
compétence provinciale. Toutefois, les
motifs du divorce devraient être déterminés
par le gouvernement fédéral.

Recommandations

Nous nous rallions à l'objectif du Québec et nous croyons que la constitution devrait y pourvoir. Pourtant nous préoccupons également de ne pas fermer la porte à une initiative éventuelle du gouvernement fédéral. C'est pourquoi nous recommandons :

a) que la sécurité sociale (à l'exception de l'assurance-chômage, des allocations familiales et des pensions de la vieillesse) soit une compétence concurrente, mais avec prépondérance provinciale.

b) que le pouvoir de dépenser du fédéral en matière de politique sociale soit maintenu, mais que son exercice soit assujéti au consensus des provinces.

c) que toute province ait le choix de se retirer des programmes à frais partagés afférents à la politique sociale et soit compensée par le gouvernement fédéral.

d) que la constitution interdise d'inclure dans les programmes sociaux des provinces une clause relative à la résidence.

e) que les provinces aient la compétence exclusive quant à la conception et à l'exécution des services sociaux.

f) que, reconnaissant l'importance de maintenir des normes nationales et reconnaissant les

central n'aboutisse à des écarts croissants quant à la qualité des projets de bien-être social dans les provinces, ainsi qu'à l'édification de barrières au libre mouvement par le biais d'exigences relatives à la résidence. Pourtant d'un autre côté, on peut prétendre que ces programmes sont maintenant suffisamment bien établis et qu'ils continueront d'exister dans toutes les provinces même sans l'appui direct du fédéral, en autant que les paiements de péréquation du fédéral entretiennent une capacité fiscale égale dans les provinces. Ajoutons que pour maintenir la liberté de mouvement au sein de la Fédération, la constitution devrait interdire toute exigence discriminatoire de résidence dans les programmes provinciaux. Quatrichement, bien que la plupart des provinces ne se soient pas plaintes vigoureusement de la participation conjointe en matière de politique sociale, tel n'est pas le cas au Québec. Entre autres, le ministre des Affaires sociales de l'époque, M. Claude Castonguay, déclarait en 1971 :

"Conscient de la réalité sociologique et culturelle particulière que présente le Québec et de la nécessité de la formulation et de la mise en oeuvre d'une politique sociale globale et intégrée qui en tienne compte, le gouvernement du Québec croit que la politique sociale présente un caractère d'unicité qui s'accommode mal d'un chevauchement de juridictions . . ."

Par conséquent le Québec a cherché la primauté législative dans les domaines de la sécurité du revenu, de la main-d'oeuvre, des services sociaux, des services de santé, du logement et des loisirs. La constitution doit fournir réponse à ces questions.

Certains craignent que le retrait du gouvernement

cières.
de définir leur politique à l'intérieur de limites finan-
plus celui du payeur laissant la liberté aux provinces
politique sociale; le rôle d'Ottawa devient de plus en
fortement éloigné d'une activité commune en matière de
du gouvernement central. Troisièrement, nous nous sommes
considérablement de l'exercice du pouvoir de dépenser
l'avènement de cet état à l'échelle nationale dépendait
séparément de jeter les bases d'un État providence moderne,
Deuxièmement, bien que chaque province ait entrepris
tement dans le rôle de redistribution que joue le fédéral.
des services sociaux. Cette tendance s'inscrit parai-
redistribution du revenu et les provinces s'occupant
Ottawa étant responsable des grands programmes de
d'abord, la division du travail commence à se dessiner,
Ce survol permet de tirer quelques leçons:

du Canada.
global" pour remplacer le Régime d'assistance publique
discute depuis peu d'instaurer "le financement
et des capitaux. Dans cette même ligne d'action, on
transferts inconditionnels à leur endroit des impôts
hospitalisation et d'assurance-maladie, en échange de
sabilité en matière d'éducation supérieure, d'assurance-
établis, qui redonnait aux provinces l'entière respon-
par l'adoption de la Loi sur le financement de programmes
fédéral cédait le terrain des programmes à frais partagés
la charte par le Québec. Enfin, en 1976, le gouvernement
à obtenir; c'était là le principal motif du rejet de
de la politique sociale, ce que le Québec avait cherché
n'établissait pas la primauté dans tous les secteurs
de l'article 94A. Toutefois, cette disposition
d'allocations familiales et de pensions, par la révision
concurrents avec prépondérance provinciale en matière

des prestations. Les conditions imposées à la participation fédérale ont garanti une intervention directe du fédéral dans les politiques. Les provinces demeuraient toutefois responsables de la mise en oeuvre et de l'administration des services de bien-être social. Ces interventions de la part du fédéral furent largement acceptées par les provinces et par le peuple canadien. La grande exception était le Québec, qui voyait dans ces programmes non seulement un accroissement de la centralisation, mais aussi une occasion pour Ottawa d'imposer des programmes et des valeurs contraires à la culture québécoise.

À une époque plus récente, coïncidant surtout avec l'avènement du régime d'assurance-maladie, d'autres provinces ont soulevé des objections. Les programmes à frais partagés ont été perçus comme des moyens de forcer les provinces à mettre sur pied des programmes dont elles ne voulaient pas, modifiant ainsi leurs priorités respectives. Plusieurs réactions s'ensuivirent : en 1964, la législation fédérale autorisait les provinces à se retirer de nombreux programmes à frais partagés et leur permettait de choisir une compensation financière au lieu de la contribution fédérale prévue. Seul le Québec se prévalut de cette option. Plus tard, lorsque le programme d'assurance-maladie fut établi, la supervision fédérale était beaucoup moins minutieuse qu'elle ne l'avait été dans d'autres programmes fédéraux antérieurs. Au cours de la révision de la constitution entre 1968 et 1971, Ottawa proposa qu'à l'avenir l'utilisation de son pouvoir de dépenser soit assujéti au consensus des provinces, et la charte de Victoria prescrivit l'établissement de pouvoirs

Après la Seconde guerre mondiale, le gouvernement fédéral s'est attaché derechef à consolider le régime d'État providence. Recourant à son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral institua les allocations familiales. Les amendements apportés à la constitution en 1940, 1951 et 1964, donnèrent à Ottawa le droit de créer les régimes d'assurance-chômage et de pensions de vieillesse, mais dans ce dernier programme les provinces conservaient leur primauté. Ottawa s'était ainsi acquis le pouvoir d'administrer les principaux programmes de sécurité de revenu.

Toutefois, un autre groupe de programmes fut institué selon le principe du partage des frais, le fédéral se servant de son pouvoir de dépenser pour amener les provinces à créer de nouveaux services. Ce principe a été appliqué dans le domaine des soins médicaux avec l'adoption de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques en 1955, et la création du programme d'assurance-maladie universelle en 1968. Il a également servi à procurer une participation fédérale aux régimes publics de bien-être social, dont tout récemment le Régime d'assistance publique du Canada.

Ainsi s'est dessinée une tendance vers une participation fédérale intense en matière de politique sociale, suivant laquelle Ottawa prenait sous sa responsabilité les principaux programmes de transfert entre personnes tout en apportant une contribution importante dans les domaines sociaux. Les programmes à frais partagés se justifiaient par la supériorité des recettes fiscales fédérales et par le besoin qu'on ressentait de créer des normes nationales et d'assurer le transfert

Parallèlement à d'autres sociétés politiquement avancées, le Canada a établi un régime de bien-être social assez complet, grâce auquel le gouvernement dispense une grande variété de services aux particuliers sur une base universelle, et redistribue les revenus, par le biais des impôts et des paiements de transferts, du plus riche au plus démuné. L'histoire de l'évolution du régime de bien-être social au Canada est un point de départ utile pour envisager le partage futur des pouvoirs.

L'AANB accorde la responsabilité première en matière de bien-être social, d'hospitalisation et de questions connexes, aux provinces. Ces pouvoirs étaient considérés négligeables au XIX^e siècle. Au début du XX^e siècle, la participation fédérale dans ces domaines a commencé de croître. Le premier programme à frais partagés, celui des pensions de vieillesse, date de 1927. Durant la dépression économique, l'activité du gouvernement fédéral dans des domaines tels que la lutte contre le chômage s'est accrue rapidement, car les provinces étaient tout simplement incapables de faire face adéquatement à des problèmes sociaux aussi considérables. Pourtant, l'instauration d'un régime fédéral relativement complet, le "Bennett New Deal" fut déclaré ultravires par les tribunaux.

Nous pensons que les droits de réserve et de désaveu sont du domaine du passé et ne correspondent pas au caractère du fédéralisme canadien contemporain. Ils devraient être abolis dans la nouvelle constitution.

À notre point de vue, nous devrions conserver la souplesse inhérente à ces pouvoirs. Les problèmes économiques importants auxquels fait face l'économie canadienne et sa vulnérabilité devant les courants économiques mondiaux font ressentir le besoin de sérieux stimulants pour mettre au point des politiques nationales cohérentes.

Mais nous pensons que les sociétés provinciales se sont développées à un tel point que le gouvernement fédéral ne peut guère leur imposer unilatéralement des objectifs nationaux surpassant tous les autres. Ces objectifs doivent plutôt émerger d'un processus de négociations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, représentant chacun leurs intérêts économiques légitimes. Le système de débats sur la politique économique nationale qui a commencé à l'occasion de la conférence des premiers ministres en février 1978, et s'est poursuivi en novembre de la même année, indique qu'il existe un potentiel considérable de collaboration fructueuse pour élaborer des politiques économiques complémentaires.

Nous recommandons de donner une structure officielle à ce processus de collaboration et d'établir un mécanisme assurant l'existence d'un vaste consensus national avant qu'Ottawa ne puisse passer outre les intérêts provinciaux. Un tel mécanisme a déjà été proposé pour le pouvoir de dépenser. Il pourrait être étendu pour englober des mesures fédérales, telles que le programme anti-inflationniste, basées sur "le pouvoir d'urgence". Ainsi donc, si Ottawa pense que la situation économique est sérieuse et requiert une intervention extraordinaire dans des domaines du ressort provincial, une telle déclaration devrait exiger l'approbation de peut-être les deux-tiers des provinces. Encore une fois, la Chambre des provinces constituerait un forum approprié. Une règle semblable pourrait s'appliquer au pouvoir déclaratoire.

actuelle a prévu la création d'une économie nationale vigoureuse en confiant les principaux moyens d'agir sur l'économie à Ottawa. Et ce qui est plus important, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) a donné à Ottawa toutes sortes de pouvoirs discrétionnaires lui permettant de passer outre les intérêts provinciaux tant dans le domaine de l'économie que dans d'autres domaines. Mentionnons entre autres : le pouvoir de dépenser des travaux à effectuer dans une province sont pour le plus grand bénéfice du Canada, le droit de désaveu et de réserver, la responsabilité générale de "la paix, de l'ordre et du bon gouvernement". Bien qu'un usage abusif en ait été fait dans les débuts de l'histoire canadienne, l'importance de certains de ces pouvoirs a graduellement diminué. "La paix, l'ordre..." de même que le pouvoir de faire des échanges et du commerce ont été interprétés de façon très restrictive par les tribunaux. Et pourtant ces dispositions sont toujours dans l'Acte, et il est toujours possible qu'elles soient remises en vigueur. Le programme de contrôle des salaires et des prix de 1975, qui a eu de fortes répercussions sur les pouvoirs provinciaux dans de nombreux secteurs était largement justifié par la doctrine "d'état d'urgence" de "la paix, l'ordre et le bon gouvernement". Certains autres cas récents semblent aussi indiquer une expansion du pouvoir du gouvernement fédéral sur l'économie en même temps que nous avons assisté à une accélération du développement économique provincial.

La question se pose donc de savoir si la nouvelle constitution devrait conserver et définir plus clairement certains de ces pouvoirs généraux d'intervention du gouvernement fédéral, pour atteindre des objectifs nationaux qu'il aura déterminés et pour outrepasser les politiques provinciales jugées en contradiction ou en conflit avec les politiques nationales.

Malgré des décisions judiciaires ultérieures qui ont miné une bonne partie du pouvoir fédéral, la constitution

5. Pouvoirs discrétionnaires du gouvernement fédéral

h) L'énergie atomique a de profondes ramifications dans les questions de relations internationales et la défense. D'un autre côté, les provinces, spécialement l'Ontario, sont les principaux usagers de l'énergie atomique et elles ont aussi des intérêts dans l'uranium en raison de leur contrôle sur les richesses naturelles. En conséquence, des pouvoirs concurrents s'imposent avec prépondérance du gouvernement fédéral sur les aspects concernant la défense et les affaires extérieures et prépondérance des provinces en ce qui concerne les autres aspects.

g) Les relations du travail et la réglementation relative au travail. S'il est entendu que notre objectif est un marché national, sous-entendant un marché national du travail, on pourrait préconiser un rôle accru pour le gouvernement fédéral dans les relations du travail, allant au-delà du rôle qu'il joue actuellement dans les industries qu'il réglemente et la fonction publique. Mais les relations du travail touchent de nombreuses questions essentielles au caractère de l'économie et de la société provinciales, et nous laissons par conséquent le système actuel tel qu'il est.

prépondérance. Nous estimons que les intérêts du gouvernement fédéral sont adéquatement protégés par son pouvoir sur les échanges et le commerce; dans d'autres secteurs de l'agriculture, nous pensons que les provinces devraient avoir la prépondérance.

- d) la réglementation de l'environnement. Le contrôle des provinces sur les questions relatives à l'environnement est justifié par son rapport étroit avec les ressources naturelles, l'aménagement des terres et autres domaines de responsabilité, et par sa relation avec les programmes globaux de développement provincial. Deux problèmes se posent : 1) les effets de la pollution en dehors des limites provinciales et nationales; 2) le dilemme des entreprises et des industries axées sur l'ensemble du pays, face à des normes écologiques différentes, voire opposées. Nous recommandons par conséquent des pouvoirs concurrents avec prépondérance provinciale.
- e) la protection du consommateur. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont participé à l'établissement d'une multitude de politiques concernant la protection du consommateur, allant des lois relatives à la fraude aux offres de crédit explicites, en passant par l'étiquetage et la sécurité des produits. Une forte intervention fédérale est justifiée ici, en raison du lien étroit qui existe entre de nombreuses activités interdites et le droit pénal, du besoin de tests complexes à effectuer en laboratoires qu'il faudrait éviter de répéter dans toutes les provinces, et du fait qu'un grand nombre des entreprises et des produits à réglementer existent à l'échelle nationale plutôt qu'à l'échelle provinciale. Par conséquent, nous recommandons des pouvoirs concurrents avec prépondérance fédérale.
- f) l'agriculture. La constitution actuelle prévoit la concurrence de juridiction en donnant la

- b) la réglementation du commerce intraprovincial.
- c) la réglementation et l'aménagement des terres.
- d) la mainmise sur les richesses naturelles, dont celles de la plate-forme continentale adjacente et leur gestion, compte tenu de la primauté fédérale sur le commerce interprovincial et international.
- Il vaudrait mieux ranger dans la catégorie des pouvoirs concurrents certains autres pouvoirs où il existe un lien critique entre les intérêts fédéraux et provinciaux :
- a) le contrôle des provinces sur les réserves d'eau et la pêche semble concorder avec leur juridiction sur les autres ressources naturelles. N'oublions pas cependant que les lignes de partage des eaux coupent souvent les limites provinciales et que la pêche peut soulever de nombreuses questions sur le plan des relations internationales. Nous proposons donc des pouvoirs concurrents avec prépondérance provinciale sauf en ce qui concerne les aspects interprovinciaux et internationaux des voies d'eau et les aspects internationaux de la pêche.
- b) la politique s'appliquant à la main-d'oeuvre a d'importantes répercussions à l'échelle nationale ce qui justifierait une certaine intervention fédérale. Cependant, en raison des rapports étroits qui existent entre la formation de la main-d'oeuvre et l'éducation, nous proposons la prépondérance des provinces.
- c) la recherche et le développement exigent la participation fédérale, mais il est logique de les placer sous la prépondérance des provinces en raison de leurs responsabilités en matière d'éducation.

exclusivement intraprovinciaux d'autre part. Les premiers devraient relever du gouvernement fédéral ce qui ne devrait par pour autant libérer ce dernier de l'obligation, dans certaines circonstances, de consulter les provinces; les seconds devraient relever des provinces avec la même obligation de consultation. Bien entendu, en pratique la distinction est difficile à établir et quel que soit le texte de la constitution, il y aura un grand nombre de points à éclaircir. Toute politique économique "nationale" sera le résultat des efforts combinés des politiques de développement fédérales et provinciales. C'est pourquoi, il est essentiel de mettre au point un processus permanent de coordination et de consultation.

Recommandations

Plusieurs responsabilités exclusivement fédérales découlent de cette perspective et nous avons déjà discuté de certaines d'entre elles :

- a) le transport interprovincial.
 - b) les télécommunications interprovinciales.
 - c) le commerce interprovincial et international.
 - d) les banques et autres institutions financières dans leurs aspects interprovinciaux.
 - e) la réglementation de la concurrence.
 - f) la navigation.
- Les provinces devraient avoir juridiction exclusive sur :
- a) le transport intraprovincial.

de son rôle de promoteur d'une expansion régionale équilibrée et d'un développement économique global, et de défenseur du Canada dans la communauté économique mondiale, hautement concurrentielle. Le rôle des provinces consiste à stimuler le développement économique régional afin de maximiser le rendement de leurs ressources et ainsi leur permettre d'atteindre les autres objectifs provinciaux au point de vue social, économique et culturel.

L'existence de deux paliers de gouvernements actifs dans ce domaine peut poser ici un problème. Les stratégies provinciales de développement peuvent s'opposer aux stratégies fédérales, et les provinces peuvent s'engager dans une compétition destructive pour attirer les investissements. Des conflits inévitables sont soulevés entre, par

exemple, les provinces productrices de pétrole et les provinces consommatrices ou entre celles dont les économies dépendent lourdement des tarifs douaniers et celles dont les économies sont davantage orientées sur l'exportation. Bien entendu, de tels conflits ne sont pas le produit du fédéralisme lui-même; ils existeraient sous n'importe quel régime politique.

Les gouvernements provinciaux devraient jouer un double rôle dans les politiques de développement économique: premièrement, favoriser leur propre expansion. Deuxièmement, agir comme porte parole de leurs intérêts régionaux et chercher à influencer les politiques fédérales qui les concernent. Nous les laissons libres de le faire sous la seule réserve de certaines garanties les empêchant d'entraver le commerce ou de s'engager dans des politiques défavorables aux provinces voisines.

Nous désirons établir une distinction entre les aspects nationaux et interprovinciaux des politiques de développement économique d'une part et les aspects

Le partage des pouvoirs entraîne les conséquences suivantes qui peuvent être résumées ainsi :

- a) responsabilité fédérale pour la politique monétaire.
- b) contrôle fédéral de la banque centrale et des opérations des banques ainsi que des aspects interprovinciaux des activités des institutions financières à charte provinciale comme les compagnies de fiducie et les coopératives de crédit.

- c) possibilité pour les gouvernements fédéral et provinciaux d'avoir accès à toutes sortes de modes de taxation sous réserve qu'aucune taxe provinciale ne soit imposée aux résidents des autres provinces.

- d) établissement de mécanismes permettant d'assurer des discussions fédérales-provinciales sur le partage du revenu des impôts, le niveau des impôts, les modes d'emprunt et autres questions du même genre dans les articles de la constitution traitant des relations intergouvernementales.

4. Développement économique

Si aucun gouvernement ne peut avoir le monopole de la politique de stabilisation, il en va de même

lorsqu'il s'agit du développement économique. Là entrent en jeu l'infrastructure économique ainsi que les différentes activités de réglementation, les stimulants créés par les taxes et les subsides, et un grand nombre d'autres instruments administratifs. La responsabilité fédérale en ce domaine découle

estimeons que malgré le pouvoir fiscal considérable des provinces, le gouvernement fédéral devrait conserver un pouvoir de dépenser et d'imposer qui soit adéquat afin qu'il puisse maintenir la responsabilité fondamentale de la politique fiscale.

Mais nous pensons aussi qu'un plus grand effort sera

nécessaire à l'avenir pour coordonner les politiques fiscales fédérales et provinciales. Les récents événements montrent que les décisions du gouvernement en matière de taxes, comme les coupures de budget ou les changements fiscaux, peuvent avoir des répercussions directes sur les budgets provinciaux.

L'inverse est également vrai. Ainsi par exemple, les

emprunts provinciaux à l'extérieur peuvent affecter les

taux du change et les décisions provinciales relativement

à la fiscalité ont un effet direct sur les paiements

qu'Ottawa doit faire en vertu de la péréquation. Ceci est

d'autant plus vrai qu'une forte proportion des dépenses

fédérales est engagée dans les transferts aux provinces.

Les rencontres régulières des ministres des finances du

gouvernement fédéral et des provinces font entrevoir la

possibilité d'une certaine coordination de la politique fiscale,

coordination qui pourrait être poursuivie par le biais de débats

à la Chambre des provinces, ou à quelque autre forum plus

durable où il serait possible d'arriver à des accords

officieux sur les politiques fiscales appropriées. Un

tel système fiscal a ses dangers, comme l'ont montré les

disputes fréquentes sur le partage du revenu, mais les

autres solutions ont des inconvénients encore plus graves.

L'une d'elles serait d'attribuer des sources de revenu

déterminées aux différents paliers. Cela pose des problèmes

insurmontables lorsqu'il s'agit de faire coïncider les

ressources disponibles et les besoins de revenu. L'autre

serait de concentrer les principales sources de revenu

fiscal entre les mêmes mains, les transferts inconditionnels

remplaçant les taxes provinciales. Ceci implique un degré

inacceptable de centralisation et un manque sérieux de

comptes à rendre.

fédérale dans la mesure où leurs activités sont reliées au système bancaire national.

La politique fiscale pose un problème plus difficile étant donné que les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent les principaux instruments qui permettent de la réaliser : taxes, dépenses, investissements et emprunts publics. Certaines provinces sont suffisamment importantes pour envisager de diriger leurs propres politiques fiscales et il est théoriquement possible que, collectivement, elles puissent saper ou conduire à l'échec une position fiscale prise par le gouvernement fédéral. En fait, durant l'après-guerre, l'emprise du gouvernement fédéral sur les différents niveaux de pouvoir fiscal a progressivement diminué alors que la capacité fiscale des provinces s'est accrue et que nous sommes passés d'un système centralisé basé sur l'appareil fiscal fédéral à un mode indépendant d'imposition.

La logique voudrait par conséquent que l'on atteigne un degré considérable de centralisation qui permette au gouvernement fédéral de contrôler les principales sources fiscales, de réglementer les emprunts provinciaux, spécialement outre-mer, et de déterminer le niveau global des dépenses. Ce contrôle central de la fiscalité existe sous différentes formes dans plusieurs autres fédérations. Un tel arrangement est nettement impossible dans le contexte politique actuel du Canada.

Nous pensons que chaque palier de gouvernement devrait être libre de prescrire ses propres modes et niveaux d'imposition, comme la constitution actuelle le prévoit, et nous modifierions l'interdiction actuelle faite aux provinces d'imposer indirectement des taxes. Les provinces devraient être libres d'établir n'importe quelle forme de taxation tant que les taxes ne seraient pas, en fait, supportées par des personnes résidant à l'extérieur de leurs limites. Nous

gouvernement fédéral d'utiliser de son pouvoir de dépenser pour poursuivre d'autres programmes de développement régional comme le MBER mais selon un processus d'entente avec les provinces.

c) le droit pour le gouvernement fédéral de faire des paiements en matière d'assurance-chômage, allocations familiales et de pensions de vieillesse.

d) le droit pour le gouvernement fédéral d'entreprendre d'autres projets de transfert de revenu entre particuliers sous réserve :

(i) de laisser la prépondérance aux provinces en ce qui concerne les services sociaux;

(ii) d'établir un processus d'entente avec les provinces pour les nouveaux programmes dans le domaine social;

(iii) de donner le droit aux provinces de modifier les programmes sociaux et fédéraux ou de s'en retirer.

3. Stabilisation

La gestion de l'économie au moyen de mesures fiscales et monétaires est devenue une tâche essentielle du gouvernement contemporain. Le maintien de l'économie nationale exige que le gouvernement fédéral soit le principal responsable de cette gestion.

Pour cela, les outils de la politique monétaire, la banque centrale, la monnaie, l'intérêt et les banques devraient généralement rester entre les mains du gouvernement fédéral. Les activités des institutions financières à charte provinciale devraient être assujetties à la réglementation.

gouvernement provincial serait tenté d'établir des niveaux de redistribution moins élevés afin de réduire les taxes (pour garder dans la province les citoyens les plus riches) et d'accorder des avantages sociaux minimums (pour ne pas laisser entrer les moins riches). La redistribution entre personnes de différentes catégories sociales (créées par l'âge et le revenu) dépasse les délimitations des provinces et devrait être dirigée par l'appareil fédéral qui les cofinanc

toutes. Par conséquent, nous pensons qu'Ottawa devrait continuer à diriger les principaux programmes de transfert entre personnes comme l'assurance-chômage, les allocations familiales et les pensions de vieillesse. Nous reconnaissons toutefois que plusieurs provinces ont cherché à obtenir la prépondérance provinciale dans ces programmes pour les intégrer dans leurs stratégies globales de politique sociale.

Dans de tels cas, nous pensons que l'expérience canadienne a prouvé la possibilité de réconcilier ces points de vue par le biais de variations négociées dans les avantages sociaux et de dispositions de "retrait". En outre, les provinces seraient libres de poursuivre toutes autres politiques de redistribution qu'elles désirent dans leurs propres limites.

Recommandations

Etant donné qu'un si grand nombre de politiques diverses entrent en jeu dans la redistribution, nous ne suggérons pas ici une attribution précise des pouvoirs. La constitution devrait cependant comporter :

a) l'obligation fédérale explicite d'établir une péréquation interprovinciale.

b) une déclaration du droit constitutionnel du

2. Redistribution

La redistribution des richesses tant entre les régions qu'entre les particuliers est un aspect essentiel de la

fonction du gouvernement. Elle est au coeur de la notion même de communauté puisqu'elle concrétise à la fois l'idée que les riches ont des obligations envers les pauvres en vertu de leur citoyenneté commune, et que les régions riches doivent partager leurs ressources avec les régions pauvres en vertu de leur appartenance à une société nationale.

L'idée d'un marché national a la redistribution pour corollaire car le jeu des forces du marché qui en découle peut fort bien - comme cela s'est déjà produit au Canada - laisser certaines régions et particuliers en plus mauvaise passe que d'autres. C'est le gouvernement fédéral qui est le plus à même d'assurer la responsabilité primordiale de ces deux formes de redistribution. Bien qu'en principe les provinces riches puissent contribuer directement à un fonds de péréquation, le volume d'un tel fonds deviendrait fonction de la générosité de la province la moins libérale. La péréquation, ainsi que d'autres mécanismes de redistribution régionale comme celles entreprises par le ministère de l'Expansion économique régionale ont été des programmes purement fédéraux, justifiés par le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Nous estimons que la notion de péréquation de quelque manière qu'on y parvienne, est tellement essentielle au contexte canadien qu'elle devrait être incorporée dans la constitution.

La redistribution entre particuliers exige aussi que le gouvernement fédéral joue un rôle essentiel sans toutefois aller jusqu'au monopole. Sans cette intervention certaines provinces auraient tout loisir de poursuivre des politiques très généreuses tandis que d'autres, dont les besoins sont plus urgents, n'auraient que des ressources limitées. En outre, sans intervention fédérale, chaque

En résumé, la nécessité de protéger le marché national entraînerait l'attribution des pouvoirs suivants:

a) prépondérance du gouvernement fédéral en matière de transport interprovincial.

b) prépondérance du gouvernement fédéral en matière de télécommunications interprovinciales.

c) prépondérance du gouvernement fédéral en matière de commerce interprovincial et international.

d) dans chacun des trois cas précédents, la législation et les règlements fédéraux devraient être soumis à la consultation des provinces, (dépourvues cependant du droit de veto) par le biais d'un processus amélioré de discussions intergouvernementales.

e) responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la monnaie.

f) responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la propriété intellectuelle et aux faillites.

g) responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la concurrence sous réserve de consultation, comme indiqué précédemment.

h) responsabilité fédérale en ce qui concerne la réglementation du marché national des capitaux. Les provinces cependant devraient être libres de réglementer les transactions de valeurs mobilières à l'intérieur de leur territoire.

i) protection garantie par la constitution de la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et de l'information de province en province.

entrevoir un élargissement de ce pouvoir.

En quatrième lieu, l'efficacité du marché national

dépend de l'adoption de mesures positives. Dans un pays aussi vaste et varié que le Canada, c'est une lourde

responsabilité, comme le montre le rôle capital que les politiques du transport ont joué dans le développement

canadien. Le transport interprovincial, par conséquent, devrait demeurer la responsabilité du gouvernement fédéral.

Aujourd'hui, les communications électroniques et la transmission des données ont presque atteint l'importance

des techniques plus anciennes du rail, de l'aviation et des routes. Nous pensons pouvoir faire valoir le même

argument en faveur d'une influence fédérale dans ces nouveaux domaines étant entendu que la responsabilité fédérale consiste

essentiellement à assurer une infrastructure nationale d'installations de communication que l'on puisse utiliser

librement. Ceci n'empêche pas une intervention provinciale significative en ce qui concerne la réglementation des

programmes ou la mainmise sur la cablodiffusion et autres systèmes intraprovinciaux. Cela ne devrait pas non plus

empêcher les provinces de réglementer des organismes comme les compagnies de téléphone dans leurs aspects purement

provinciaux comme les relations du travail ou les tarifs.

Le contrôle fédéral de la concurrence et de

certains aspects de la législation des valeurs mobilières est également implicite dans la notion de marché national

quoique, ici aussi, ses limites doivent être prudemment spécifiées afin que l'initiative provinciale ne soit pas

annulée dans des domaines comme celui de la réglementation des professions, ce qui entraînerait des conséquences

néfastes pour la concurrence.

1. Maintien du marché national

Puisqu'une de nos hypothèses de base est que le marché national du Canada doit être maintenu, il en découle les résultats suivants:

En premier lieu, il faudrait sérieusement envisager d'incorporer les dispositions prévoyant la "libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et de l'information" dans la constitution. Ces dispositions devraient être soigneusement formulées pour éviter qu'elles ne deviennent un moyen de rendre sans effet certaines législations provinciales, ce qui pourrait avoir l'inconvénient fortuit d'entraver quelque peu la libre circulation.

En second lieu, le rôle centralisateur du gouvernement fédéral doit consister à se porter garant du marché national. Ceci implique que le gouvernement central devrait avoir pouvoir exclusif sur la monnaie, les poids et mesures et autres étalons.

En troisième lieu, une nouvelle constitution devrait clairement préciser quelles seront les limites du pouvoir de faire des échanges et du commerce. C'est peut-être l'un des aspects les plus litigieux du débat parce que ce pouvoir - et de fait se heurte - à des principes tels que le contrôle provincial sur les richesses naturelles ou même la réglementation des questions économiques du ressort provincial. Au Canada, le pouvoir de faire des échanges et du commerce a été traditionnellement interprété de façon très restrictive par les tribunaux, aux Etats-Unis, des dispositions semblables, interprétées différemment, ont peut-être été le facteur le plus important de la centralisation du fédéralisme américain. Certaines décisions récentes de la Cour suprême du Canada semblent faire

de propriété des provinces et la gestion des ressources
situées sur leur territoire devraient être garantis.
Les richesses naturelles comme les ressources humaines
et industrielles devraient être partagées avec la
communauté nationale mais ce partage devrait être
effectué en imposant la richesse qui en résulte plutôt
que les ressources elles-mêmes.

Des fonctions économiques spécifiques sont
examinées plus en détail dans les prochaines pages :

politique de stabilisation et de développement économique national. Il devrait partager avec les provinces la responsabilité du développement économique régional et de la réglementation des agents économiques dans des domaines comme la protection de l'environnement et des consommateurs.

Troisièmement, la responsabilité fédérale en

matière économique ne devrait pas être exercée sans

consultation. Le gouvernement fédéral devrait obligatoirement consulter les provinces dans certains domaines

comme la politique des transports ou celle du commerce

international qui, bien qu'essentiellement nationales,

ont d'importantes répercussions régionales.

Nous croyons que la Chambre des provinces, esquissée dans

notre premier rapport, prévoit un mécanisme efficace à cet

égard mais d'autres débats peuvent également être

envisagés. Dans bien des secteurs, en particulier celui

du pouvoir de réglementation, les responsabilités devraient

être partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Par exemple, il devrait être possible en ce qui concerne

les institutions financières ayant une charte provinciale

comme les coopératives de crédit de partager les respon-

sabilités de façon que seules les activités cruciales

au système financier national (comme les taux d'intérêt)

soient réglementées par le gouvernement fédéral.

Quatrièmement, nous croyons que les provinces

ont plusieurs rôles économiques bien fondés. En parti-

culier, la constitution devrait leur laisser plus de

latitude pour encourager leur propre développement

économique à l'aide de divers instruments de politique admi-

nistrative. La seule véritable restriction concernant ce

pouvoir serait que ces mesures ne menacent pas sérieusement

le marché national et n'imposent aucun coût aux parti-

culiers résidant dans les autres provinces. Le droit

du gouvernement fédéral ne peuvent apprécier les besoins et les intérêts particuliers des provinces aussi profondément que leurs dirigeants. En outre, une politique économique profitable à une région peut s'avérer moins favorable à une autre.

Dans la réalité, la politique économique au vrai sens du mot, n'est pas du ressort exclusif d'un gouvernement mais doit résulter des activités et de la collaboration de tous les gouvernements. Tel que mentionné, le gouvernement central ne peut déterminer seul tous les aspects de la politique fiscale. Par conséquent, l'élaboration d'une politique fiscale efficace exige une collaboration poussée. L'autre possibilité, la centralisation du pouvoir fiscal au palier fédéral, nuirait à la plupart des autres pouvoirs provinciaux. De la même façon, le développement et la planification de l'économie nécessite l'usage de si nombreux instruments administratifs que d'en donner l'entière responsabilité à un gouvernement serait, en fait, plaider pour un état unitaire.

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions de nos considérations. Premièrement, il est vital de maintenir et de consolider le marché national canadien. Deuxièmement, le gouvernement fédéral doit en fait être principalement responsable de la politique économique nationale. Plus précisément, il doit agir comme protecteur et garant du marché national canadien, comme agent central de redistribution entre les régions et les particuliers et comme facteur dominant dans la

mesures qui lui permettront de fonctionner avec efficacité, ce qui en retour nécessite une infrastructure nationale en matière de transports et de communications. Des mécanismes efficaces sont également indispensables pour redistribuer les richesses entre les régions pauvres et les régions riches dans tout le Canada. La politique fiscale et monétaire devra être développée à l'échelle nationale et des efforts de planification et de développement de l'économie canadienne seront nécessaires pour assurer une croissance équilibrée, faire valoir les forces complémentaires des différents secteurs et des différentes régions ainsi que les liens qui les unissent et relever l'économie canadienne contre les conséquences des facteurs externes.

Cette conception a porté certaines personnes à suggérer que la constitution devrait attribuer les principaux pouvoirs économiques au gouvernement central et nous admettons que l'on pourrait plaider la cause d'une plus grande centralisation de ces pouvoirs. Ainsi, l'on peut craindre que l'accroissement dans les provinces des impôts, des dépenses et des emprunts du gouvernement, trois instruments essentiels de la politique fiscale, n'érode considérablement le pouvoir du gouvernement fédéral de se servir de celle-ci. Une multitude de politiques provinciales, qu'elles portent sur les achats, les règlements sur les professions, ou sur différentes normes réglementaires dans certains domaines comme la protection du consommateur, affaiblit considérablement la réalité du marché national canadien. Le contrôle que les provinces exercent sur les ressources naturelles ou même l'éducation peut limiter l'élaboration de stratégies nationales en matière d'économie.

On pourrait également recommander que les provinces aient des pouvoirs économiques étendus. Premièrement, la politique économique fédérale a souvent été, à en croire certaines régions, inefficace ou inéquitable, ayant avantage le centre du Canada à leurs dépens. Il y a aussi le fait que les planificateurs économiques

L'économie canadienne et le rôle du gou-

vernement à cet égard peuvent être perçus sous deux aspects. D'une part, nous pouvons l'envisager comme une économie nationale au sein de laquelle nous voulons stimuler la richesse, la stabilité et la vigueur de l'ensemble du pays et encourager chaque région à contribuer le plus possible à la prospérité du pays tout entier. D'autre part, nous avons un ensemble

d'économies régionales avec des richesses, des ressources et des structures commerciales différentes. Dans ce

cas, les intérêts économiques varient avec les régions et chacune cherche à maximiser son propre développement.

D'un côté, le gouvernement central fait figure de

principal gestionnaire de l'économie nationale; de

l'autre, ce sont les gouvernements provinciaux qui

prennent en main leur développement économique, selon

leurs propres priorités.

Par conséquent, le partage des pouvoirs

économiques doit chercher à concilier ces deux optiques

dans la constitution. Il doit également créer un climat

dans lequel les agents économiques - travailleurs et

employeurs, acheteurs et vendeurs - pourront évoluer

avec suffisamment de confiance et d'uniformité dans toutes

les provinces.

À notre avis, une importance primordiale

doit être donnée aux dimensions nationales de l'économie

canadienne. Pour qu'un pays ait une valeur quelconque,

son économie doit être complètement intégrée

et la libre circulation des biens, des capitaux et des

personnes à l'intérieur du pays ne doit pratiquement

pas être entravée. Le marché national requiert certaines

Jusqu'à présent, nous avons examiné les responsabilités essentielles des gouvernements et nous avons essayé de savoir à quel palier elles peuvent être le mieux assumées. Nous avons ensuite dressé la liste des pouvoirs du fédéral et des provinces et celle des pouvoirs qu'ils ont en commun. Nous sommes également arrêtés à deux autres questions clés : le gouvernement fédéral peut-il exercer des pouvoirs discrétionnaires étendus pour intervenir dans des questions qui relèvent des provinces et comment peut-on y apporter plus de souplesse afin de permettre une adaptation aux différents besoins et circonstances?

Dans le partage des pouvoirs que nous proposons ci-après, nous avons essayé d'harmoniser ces considérations adverses. En les présentant, nous désirons souligner que cet exposé a été préparé avec discernement par un groupe de citoyens qui ne sont pas des experts en droit constitutionnel et encore moins des experts dans les secteurs de politiques administratives que nous avons abordés.

Premièrement, dans des secteurs comme les transports, les communications, l'industrie de la pêche, les institutions financières etc., nous avons fait la distinction entre la dimension nationale ou interprovinciale et la dimension intraprovinciale. L'une appartient essentiellement au gouvernement central, l'autre aux provinces.

Deuxièmement, nous avons essayé de distinguer ce qui relève du fédéral et ce qui relève des provinces dans un secteur donné. Par exemple, de par leur rôle dans les systèmes nationaux des finances et des communications, les banques et les compagnies de téléphone sont assujetties à des règlements fédéraux; par contre, en tant qu'employeurs, elles seraient assujetties à des règlements provinciaux.

Troisièmement, nous avons augmenté le nombre de secteurs où la compétence est clairement concurrente. Dans chaque cas, cependant, un palier de gouvernement est prépondérant. Ceci semble constituer un progrès considérable par rapport à la situation actuelle où il règne une concurrence de facto dans presque tous les domaines mais où il n'existe pas de règles appropriées qui la rendraient harmonieuse et constructive.

Quatrièmement, nous signalons une nouvelle fois l'importance de mécanismes supplémentaires visant à promouvoir l'harmonie dans ces secteurs de responsabilité commune. Une institution comme la Chambre des provinces qui inclurait l'élaboration des politiques fédérales et provinciales dans une discussion ouverte est essentielle. Dans les conditions appropriées, le chevauchement et le partage des responsabilités peuvent avoir des résultats positifs. Parmi les innovations majeures de la politique canadienne, nombreuses sont celles qui découlent d'"efforts communs".

la possibilité d'une délégation éventuelle des pouvoirs législatifs d'un palier de gouvernement à un autre. Nous admettons que de tels procédés poseront des problèmes politiques et administratifs et qu'ils créeront des arrangements très divers dans tout le pays. Cependant, nous pensons qu'en définitive, pourvu que les principes fondamentaux soient établis, une telle diversité est la seule solution pratique aux réalités multiples de la société canadienne.

La réduction du chevauchement et du double emploi actuels des responsabilités fédérales et provinciales est un but important de toute réforme constitutionnelle. Elle peut réduire les frustrations entre les gouvernements et les risques de conflit. Elle peut également faire baisser le coût de la prise de décisions, en diminuant les retards et les incertitudes. Nous pensons qu'il y a fort à faire dans ce domaine et nous nous réjouissons que des mesures soient prises à cet égard, particulièrement au niveau administratif.

Cependant, notre analyse nous a aussi amenés à conclure qu'il était impossible de diviser les responsabilités catégoriquement dans la constitution de façon que chaque gouvernement puisse exercer indépendamment des pouvoirs clairement déterminés. Tout système fédéral doit transiger avec l'interpénétration et le chevauchement des responsabilités fédérales et provinciales. Ceci est dû à l'imbrication des secteurs de politiques administratives et au fait que tant qu'il y aura onze gouvernements avec des mandats distincts, chacun recherchera l'instrument fiscal, réglementaire, législatif et administratif qui lui permettra d'atteindre ses objectifs, rendant cette opération encore plus difficile. Ces problèmes sont inévitables dans tout système fédéral complexe en pleine évolution. La question est de savoir comment les minimiser. Nous avons fait plusieurs essais dans ce sens.

Il est par conséquent nécessaire d'accepter la proposition générale selon laquelle l'agencement démographique et ethnique du Québec en fait une province "pas comme les autres". Le Québec est une communauté culturelle et sociale très différente des autres communautés au Canada. Les réalités sociales et les usages politiques confirment largement ce point et toute constitution future doit en tenir compte.

Nous ne sommes néanmoins pas disposés à endosser une déclaration constitutionnelle explicite sur un "statut particulier". L'expression est vague et sujette à des interprétations diverses. À tort ou à raison, elle symbolise un concept qui semble inacceptable à de nombreux Canadiens. Qui plus est, elle peut faire sous-entendre qu'il y a un Canada anglais homogène en dehors du Québec avec des aspirations et des intérêts semblables. Le contraire devrait maintenant être évident. Les événements récents ont montré la diversité des neuf autres provinces. Il est fort possible que plusieurs d'entre elles souhaitent se prévaloir de tout pouvoir supplémentaire initialement destiné à répondre aux besoins du Québec.

Selon nous, le partage des pouvoirs que nous proposons ici peut à la fois répondre raisonnablement au désir du Québec de jouir d'une plus grande autonomie et aux diverses aspirations des autres régions. Nous avons essayé de formuler une constitution donnant à toutes les provinces des pouvoirs étendus pour régler leur propre développement économique. Nous avons suggéré quelques domaines où la compétence serait concurrente et plusieurs où celle des provinces serait prépondérante. Ceci laisse à supposer que certaines provinces exerceraient effectivement ces pouvoirs alors que d'autres laisseront l'initiative au gouvernement fédéral. Dans plusieurs secteurs, nous avons prévu qu'une province peut souhaiter ne pas participer à un programme fédéral ou au contraire peut le compléter selon ses propres priorités. Nous avons également recommandé que la constitution reconnaisse

Quatrième, nous croyons que l'affirmation de l'intérêt national n'entraîne pas systématiquement la prépondérance d'Ottawa. L'intérêt national peut découler également de la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux, chacun maniant les instruments administratifs nécessaires à la réalisation de cet objectif. C'est particulièrement le cas des politiques de développement économique à grande échelle comme par exemple une "stratégie industrielle nationale" mais le principe s'applique également dans d'autres domaines. Ainsi les gouvernements doivent pouvoir s'influencer les uns les autres grâce à des mécanismes intergouvernementaux efficaces.

La pression en faveur d'un changement a surtout émané des gouvernements successifs du Québec. Beaucoup d'autres provinces partagent certaines de ces demandes, particulièrement celles qui touchent à la clarification des responsabilités et à la limitation des interventions du gouvernement central dans des domaines exclusivement provinciaux. D'autres sont plus particulières aux Québec et sont ancrées dans la spécificité culturelle et linguistique de cette province. De là vient l'idée que le gouvernement du Québec devrait jouir d'un "statut particulier" et de pouvoir exclusifs. Nous admettons qu'il s'agit d'une question épineuse mais nous croyons également que la force et la ténacité avec lesquelles cette idée est présentée émanent d'aspirations profondes qui ne peuvent pas être passées sous silence lors d'une réforme constitutionnelle. On risquerait, en n'en tenant pas compte, d'enlever tout son sens au débat. L'identité canadienne, avec ses valeurs nationales, ses structures politiques, ses ambitions culturelles et son loyalisme, est inextricablement reliée à la réalité culturelle du Québec et à la collectivité canadienne française ailleurs au Canada. Le partage des pouvoirs gouvernementaux doit protéger cette réalité dans l'intérêt national.

Troisièmement, nous avons utilisé un système de contrôle afin d'assurer souplesse et protection dans les rapports entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Par exemple, nous avons maintenu le pouvoir de dépenser, les pouvoirs déclaratoire et d'urgence au palier fédéral. Toutefois, afin de s'assurer qu'ils sont exercés conformément aux principes du fédéralisme, nous avons précisé que l'exercice de ces pouvoirs dans des domaines qui relèvent des provinces sera subordonné au consensus des provinces par l'intermédiaire de la Chambre des provinces.

Nous avons plusieurs solutions aux aspirations des provinces. Premièrement, comme nous l'avons indiqué dans notre Premier rapport, nous avons cherché à donner aux provinces une voix plus importante dans les décisions nationales par le biais de la Chambre des provinces qui remplacera le Sénat actuel à Ottawa. Les quelques modifications apportées à notre proposition originale font suite à ce rapport. Deuxièmement, nous avons accordé des pouvoirs plus étendus aux provinces dans de nombreux domaines: liberté d'action accrue dans le contexte de l'économie (subordonnée au besoin primordial de maintenir un marché national non obstrué) et prépondérance dans la plupart des domaines sociaux et culturels.

En outre, il est maintenant évident que d'autres provinces que le Québec ont pris conscience de ce qu'elles étaient des entités politiques distinctes aspirant à prendre plus de responsabilités quant à leur propre développement. Dans quelques provinces, ceci va souvent de pair avec l'impression qu'Ottawa est resté peu sensible aux besoins régionaux et que la confédération a joué essentiellement en faveur de l'Ontario. Tout en définissant clairement le rôle du gouvernement fédéral et en renforçant sa capacité à représenter toutes les parties du Canada, la nouvelle constitution devra également tenir compte des fortes aspirations régionales et provinciales.

Le premier de ces objectifs est le plus difficile car il représente les divergences fondamentales qui existent entre les Canadiens au sujet de leur pays : ceux qui insistent sur une hégémonie du Canada centrée sur le gouvernement fédéral, ceux qui recherchent l'élargissement général des pouvoirs des provinces et ceux qui voient une obligation spéciale pour le gouvernement du Québec en tant que principale expression politique des intérêts des Canadiens francophones.

Nous avons évité de présenter des recommandations sur une centralisation ou une décentralisation massive. Par contre, nous avons essayé d'établir la responsabilité nette du gouvernement fédéral dans les domaines fondamentaux à l'existence du Canada en tant que société et économie nationales : maintien du marché canadien national, redistribution des revenus entre les régions et les particuliers, stabilisation économique, responsabilité du commerce international et interprovincial, de la défense et de la politique étrangère, ainsi que de l'unification du code criminel.

Dans ce cadre national, nous croyons toutefois que les provinces doivent jouir d'une certaine autonomie pour promouvoir les intérêts économiques, culturels et sociaux de leurs résidents. Au cours des dernières années, les provinces ont considérablement consolidé leurs fonctions politiques et administratives. Des pressions en faveur d'une décentralisation axée sur des unités politiques plus petites, plus souples et plus faciles à gérer se font également sentir présentement dans de nombreux autres pays. C'est pourquoi les gouvernements provinciaux devraient être à notre avis responsables au premier chef des services visant directement le public.

et peut-être même en renforçant, un gouvernement fédéral solide, capable d'agir au nom de tous les Canadiens, la nouvelle constitution devrait également répondre au désir des provinces d'exercer plus de latitude dans leur capacité de gouverner.

2. Le partage des pouvoirs devrait assurer une base à l'efficacité du processus décisionnel, en ce sens que les onze gouvernements devraient être capables, soit individuellement, soit collectivement, de répondre aux besoins des Canadiens relevant d'eux.

3. La nouvelle constitution devrait être suffisamment souple pour tenir compte de nouveaux problèmes et de l'évolution des conditions sociales.

4. Elle devrait éliminer le plus possible les domaines de conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

5. Elle devrait assurer le bon fonctionnement de la machine gouvernementale à un coût minimal pour les contribuables.

6. Elle devrait de plus en plus permettre aux citoyens d'influencer leurs gouvernements et de les tenir comptables de leurs actions.

7. Elle devrait constituer une solution aux tensions actuelles de la confédération mais son ossature doit avant tout être conçue pour résister et répondre aux besoins futurs du Canada.

Ce résumé des problèmes qui nous confrontent montre combien il est important d'essayer de résoudre la question du partage des pouvoirs. Il montre également combien la tâche est délicate. Comme les membres du Comité s'étaient attaqués à certains aspects de ce problème, nous avons éprouvé une profonde sympathie pour les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux qui essaient ensemble d'ébaucher l'avenir du Canada.

Les problèmes découlent de plusieurs sources. Il y a les ambiguïtés de la constitution actuelle, particulièrement lorsque l'on tient compte de la masse imposante des diverses interprétations judiciaires qui en ont été données depuis 1867. Il y a la technicité complexe de nombreuses questions, surtout dans certains domaines comme celui des communications et des ressources. Il y a la nature complexe de la méthode contemporaine d'élaboration des politiques et la façon dont ces politiques sont en corrélation étroite dans presque tous les domaines. Diviser cette structure compliquée en catégories bien définies est impossible.

Nous nous sommes efforcés d'aborder les problèmes de façon pragmatique. Notre intention n'est pas de résoudre toutes les questions ni de rédiger en langage précis une nouvelle version des articles 91 et 92 de l'AANB. Les gouvernements ont les ressources pour ce faire en autant qu'ils aient un plan d'action sur lequel ils sont d'accord.

Nous avons plutôt cherché à harmoniser plusieurs objectifs fondamentaux que nous avons choisis comme prémisses de notre analyse:

1. Le partage des pouvoirs devrait concilier les aspirations divergentes des Canadiens en faveur d'une communauté canadienne. Tout en conservant,

des provinces a déjà considérablement miné le marché national. Certains prétendent que le fardeau fiscal des provinces limite trop sévèrement la capacité du gouvernement fédéral à gérer l'économie, à redistribuer les richesses entre les régions et à atteindre d'autres objectifs nationaux en matière d'économie.

Il est évident que la politique fédérale a évolué, pendant l'après-guerre, dans des domaines qui étaient autrefois généralement considérés comme relevant des provinces. En revanche, les gouvernements provinciaux ont également exercé leur pouvoir dans des domaines autrefois considérés comme étant du ressort du gouvernement fédéral. À cet égard, le problème du partage constitutionnel des pouvoirs, tel qu'il est énoncé dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, réside dans le fait qu'il est devenu si confus par suite de l'établissement de nouveaux champs d'activités du gouvernement, des interprétations judiciaires et du caractère officieux des relations intergouvernementales qu'il est souvent difficile, pour les citoyens et les gouvernements, de savoir où résident les responsabilités.

L'on pourrait répliquer avec justesse que la responsabilité des secteurs généraux d'activité les plus importants est partagée entre les deux paliers de gouvernement. Ceci a donné lieu à des doubles emplois, à des inconsistencies et à une frustration mutuelle. Les citoyens sont déroutés par des politiques contradictoires; ils ne savent pas qui ils doivent tenir comptable et ils sont troubles par la conviction cynique que leurs intérêts individuels sont oubliés dans un rouage parfois incompréhensible de querelles intergouvernementales.

Dans son Premier rapport, le Comité consultatif de la confédération s'était penché sur les institutions politiques du système fédéral canadien. Toutefois, comme il était indiqué dans le Rapport, il est difficile d'étudier le fonctionnement des institutions en laissant de côté la question du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les paliers de gouvernement. Dans son Deuxième rapport, le Comité a par conséquent essayé d'ébaucher la structure de rapports de solidarité et de complémentarité entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre d'une nouvelle constitution canadienne.

Le partage des responsabilités gouvernementales est un problème crucial car il représente une conception fondamentale du rôle du gouvernement dans la société contemporaine et de la façon dont ce rôle doit être assumé et par conséquent les règlements qui gouvernent la fédération. C'est un problème doublement crucial car il est au coeur de la crise actuelle du fédéralisme canadien.

Les gouvernements successifs du Québec ont recherché une plus grande autonomie provinciale en même temps que des limitations correspondantes du pouvoir fédéral. D'autres provinces ont également réclamé de plus grandes responsabilités dans de nombreux domaines. Elles se sont fréquemment plaintes des conséquences de certaines politiques fédérales, en particulier lorsque celles-ci empiètent sur des responsabilités du ressort provincial, en faisant valoir qu'elles faussent les priorités des provinces ou ignorent les besoins régionaux.

Face à cette attitude, il existe une opinion diamétralement opposée selon laquelle le pouvoir croissant

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| I. Rôles du gouvernement sur le plan économique | 13 |
| 1. Maintien du marché national | 18 |
| 2. Redistribution | 21 |
| 3. Stabilisation | 23 |
| 4. Développement économique | 26 |
| 5. Pouvoirs discrétionnaires du gouvernement fédéral | 31 |
| II. Rôles du gouvernement sur le plan social | 35 |
| III. Culture | 43 |
| 1. Education | 44 |
| 2. Radiodiffusion | 45 |
| 3. Assistance aux initiatives artistiques et culturelles | 47 |
| 4. Parcs et lieux de loisirs | 47 |
| 5. Immigration et citoyenneté | 48 |
| IV. Relations internationales et défense | 49 |
| V. Administration de la justice | 51 |
| VI. Amérindiens | 53 |
| VII. Pouvoirs résiduels | 55 |
| CONCLUSION | 57 |
| Relations avec les propositions récentes | 58 |
| SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS | 61 |
| SUITE DU PREMIER RAPPORT | 73 |

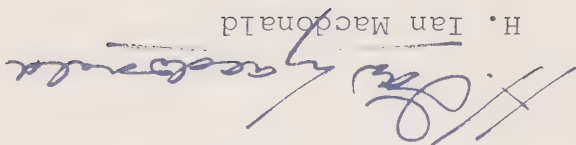
Nous avons ajouté une partie où nous développons et parfois modifions les recommandations que nous avons présentées dans le Premier rapport. Ce besoin de clarification est apparu au Comité à la suite des réactions que le rapport a suscitées chez les délégués de la conférence "Confédération 78" et chez les experts qui ont rencontré les membres du Comité au printemps dernier. La partie traitant en détail de la Chambre des provinces devrait être d'un intérêt particulier étant donné l'importance que nous avons accordée, dans le Deuxième rapport, à la nécessité de mécanismes qui faciliteraient la consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans de nombreux secteurs où la compétence est concurrente.

Comme vous le savez, la liste des membres du Comité varie depuis juin 1978; d'anciens et de nouveaux membres ont donc participé à la préparation de ce rapport à des périodes différentes. Bien que toutes les recommandations ne représentent pas nécessairement l'accord unanime des membres un consensus général a été atteint sur l'ensemble.

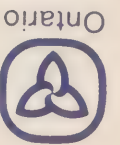
Nous espérons que les recommandations de ce Deuxième rapport seront utiles à votre gouvernement lors des délibérations complexes à venir. Nous espérons également partager avec vous nos observations dans d'autres domaines concernant l'avenir de notre pays.

Veuillez croire, Monsieur le Premier ministre, à l'expression de ma très haute considération.

Le Président,


H. Ian Macdonald

L'honorable William G. Davis
Premier ministre de l'Ontario
Queen's Park
Toronto (Ontario)



Le 6 mars 1979

Monsieur le Premier ministre,

En avril dernier, le Comité consultatif de la confédération vous présentait ainsi qu'à votre gouvernement son Premier rapport. Ce rapport traitait essentiellement des institutions du système fédéral, des droits fondamentaux, des droits linguistiques et de la formule d'amendement. Cependant, comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, il restait de nombreuses questions tout aussi importantes à étudier, en particulier le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Au cours des dernier mois, nous sommes surtout attachés à débattre ces questions et à consulter des experts dans les secteurs public et privé sur certains domaines précis de compétence. Les résultats de nos travaux sont présentés dans ce Deuxième rapport que je suis heureux de vous soumettre. Nous savions qu'il serait impossible de proposer des recommandations sur le partage des pouvoirs qui seraient acceptables pour tous.

Le rapport du Comité consultatif a été terminé avant la publication du principal rapport de la Commission de l'unité canadienne intitulé Se retrouver. Le Comité consultatif a eu, cependant, l'occasion d'en discuter brièvement. C'est avec plaisir que les membres du Comité ont noté la similitude d'analyse de la situation actuelle du Canada dans les deux rapports, ainsi que la compatibilité générale des recommandations. Attendu le besoin urgent pour les fédéralistes du Canada de trouver ensemble une nouvelle assise aux changements à apporter à notre système fédéral, il est encourageant de voir des organismes non gouvernementaux étudier le système fédéral canadien et faire des recommandations similaires. Les membres du Comité consultatif espèrent que ces rapports contribueront au succès des débats et des discussions en cours et consolideront le processus intergouvernemental de réforme constitutionnelle.

Mars 1979

LE PARTAGE DES POUVOIRS ENTRE LES GOUVERNEMENTS
FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONFÉDÉRATION

DU

DEUXIÈME RAPPORT

